الجامعـة الإسـلامية فـي لبنـان
كليـــــــــة الحقـــــــــوق

التأديب في الوظيفة العامَّة

(دراسة مقارنـة)

رسالة أعدَّت لنيل شهادة الماستر في القانون العام

إعداد الطالب
محمد كاظم محمود العتبي

لجنـة المناقشة

الأستاذ الدكتور إسماعيل صعصاع غيدان رئيساً
الدكتور عباس نصرالله عضواً
الدكتور غادي مقلّد عضواً

خلدة
٢٠١٥/٢٠١٤

إنَّ كليَّة الحقوق في الجامعة الإسلاميّة في لبنان، غير مسؤولة عن الآراء الواردة في هذه الرسالة، وهي تُعبِّر عن رأي كاتبها فقط.

بِسْمِ اللّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿وَأَن لَّيْسَ لِلْإِنسَانِ إِلاَّ مَا سَعَى * وَأَنَّ سَعْيَهُ سَوْفَ يُرَى *ثمَّ يُجْزَاهُ الْجَزَاء الْأَوْفَى *وَأَنَّ إِلَى رَبِّكَ الْمُنتَهَى﴾.

صدق الله العلي العظيم

سورة النجم (الآية ٣٩ – ٤٢)

الإهداء

إلى من يسري ماء نهريه في عروقي

إلى من افديه وأهله بروحي وشبابي

بلدي العراق الحبيب

إلى إكليل النعمة الذي أزين به رأسي

وإلى من أوصى الله بهما

أبي وأمي

إلى من أرى فيهم فرحة نجاحي

إخوتي وأخواتي

إلى كل هؤلاء أهدي هذا البحث

محمد كاظم العتبي

شكر وتقدير

﴿قَالَ رَبِّ أَوْزِعْنِيٓ أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ ٱلَّتِيٓ أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَىٰ وَٰلِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَـٰلِحًا تَرْضَىٰهُ﴾

سورة النمل (الآية ١٩)

بعد إتمام هذه الرسالة، فإنَّني اشكر الله ذا المن والفضل والإحسان، كما وأتقدم بالشكر والامتنان إلى أستاذي ومشرفي الأستاذ الدكتور إسماعيل صعصاع البديري الذي تفضَّل بالإشراف على هذه الرسالة ولم يتوان عن بذل الجهد، والوقت، والنصح، والإرشاد سائلاً الله أنْ يمنَّ عليه بالخير، والعافية، والعمر المديد.

كما يسرني ويُثلج صدري أنْ أتقدَّم بالشكر والامتنان إلى أعضاء لجنة المناقشة الدكتور عباس نصرالله، والدكتور غادي مقلّد، لموافقتهما على المشاركة في تقييم وتقويم هذه الرسالة، ولما سيقدمانه من ملاحظات، التي حتما سوف تصبّ في مصلحة البحث، فجزاهم الله عني خير الجزاء.

وأتقدَّم بالشكر إلى كل من الجامعة الإسلامية في لبنان ممثَّلة برئيسها الأستاذ الدكتور حسن الشلبي، وإلى كلية الحقوق ممثَّلة بالدكتور رامز عمار، وإلى الدكتور محمد فرحات.

وأتوجَّه بالشكر والامتنان إلى الملحقية الثقافية العراقية في لبنان لجهودها المبذولة معنا خلال فترة الدراسة والبحث.

وأتقدم بالشكر والامتنان إلى كل مَنْ مدَّ لي يد العون، فجزاهم الله عني خير الجزاء.

المقدمة

أوَّلاً: التعريف بموضوع البحث وأهميته:

يُعَدُّ موضوع التأديب في الوظيفة العامَّة، من بين المواضيع المهمَّة التي تحظى باهتمام كبير من قبل المشرِّع أثناء إعداده القوانين المنظمة للوظيفة العامَّة، وقد تزايدت أهميَّة، هذا الأمر بعد أنْ تحوَّلت وظيفة الدَّولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة، ما استدعى زيادة عدد الموظَّفين، الذين يُوكل إليهم مهمَّة تنفيذ سياستها، وتحقيق أهدافها في المجالات كافة، لا سيما الاقتصاديَّة منها والاجتماعيَّة. بمعنى آخر، إنَّ نجاح الدَّولة في تنفيذ سياساتها الهادفة إلى التطوُّر والازدهار يُصبح رهناً، بإخلاص الموظَّف وقيامة بالواجبات التي تفرضها عليه التشريعات التي يخضع لها، وكذلك بالتزامه بتجنُّب المحظورات التي تحدّدها له القوانين، أو أحكام القضاء الإداري، أو حتى العرف الإداري. وبالتالي، لا بدَّ من أجل تحقيق الأهداف المُبتغاة من وجود آلية أو أنظمة تشجِّع الموظَّف المُجدُّ والمستقيم والكفوء، وتكافئه، وتحاسب الموظَّف المُهمِل في أداء واجباته الوظيفيَّة أو المنحرف عن الطريق السويّ، من أجل إصلاح سلوكه المنحرف وتقويم أدائه، للحفاظ على حُسن سَير عمل المرافق العامَّة بانتظام واطّراد، وبثِّ الطمأنينة لدى جمهور المتعاملين مع الإدارة العامَّة. غير أنَّ السُّلطة التي كفل لها القانون ممارسة حق التأديب في مواجهة الموظَّف الذي يُقصِّر في أداء واجبات وظيفته، أو يُهملها قد تتعسَّف، فتُعاقب الموظَّف من دون وجه حق؛ وهنا، تبرز الحاجة إلى توافر مجموعة من الضمانات التي تحمي الموظَّف من هذا التعسُّف، وتكفل إظهار الحقيقة، وبيان الواقع؛ ولذلك تحرص الأنظمة التأديبيَّة – بقدرٍ أو بآخر، على تحقيق موازنة بين سلطة العقاب من جهة، وحماية الموظَّف من تعسُّف هذه السُّلطة من جهة ثانية، وهو ما يرمي بالنتيجة إلى تحقيق الموازنة من أجل استمرار فاعلية الإدارة في أداء واجباتها في إدارة المرافق العامَّة، وفي الوقت نفسه حماية الموظَّف من التعسُّف وصولاً إلى أداء أمثل وانتظام أفضل للمرافق العامَّة.

ثانياً: نطاق البحث:

نظراً لتعدُّد فئات الموظَّفين في التشريعات الإداريَّة في كلّ من فرنسا ولبنان والعراق، فإنَّ هذا البحث يقتصر على الموظَّفين المدنيين في الدَّولة، وسوف لن نتطرَّق إلى غيرهم من الموظَّفين العسكريين، وقوى الأمن الداخلي، والفئات الأخرى التي لها قوانين خاصَّة، إلاَّ بالقدر الذي يخدم مقتضيات الضرورة العلمية للبحث؛ ومن ثمَّ، فإنَّ التشريعات التي تحكم موضوع هذا البحث تنحصر في ما يأتي:

١. في فرنسا: النظام العام للموظَّفين بموجب الأمر رقم (٢٤٤) لسنة ١٩٥٩، والقانون رقم (٦٣٤) لسنة ١٩٨٣ المعدَّل، المتعلق بحقوق والتزامات الموظَّفين، والقانون رقم (١٦) لسنة ١٩٨٤.
٢. في لبنان: نظام الموظَّفين العموميين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدَّل؛ إذ إنَّهم يُقسَّمون إلى أربعة أسلاك رئيسة، هي: سلك القضاء، سلك الجيش، سلك الأمن الداخلي، وسلك الخدمة المدنيَّة أو الوظيفة العامَّة؛ وسنتناول في دراستنا هذه فقط سلك الخدمة العامَّة أو الوظيفة العامَّة.
٣. في العراق: قانون الخدمة المدنيَّة رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدَّل، وقانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

ثالثاً: مشكلة البحث:

إنَّ دراسة النظام التأديبي تثير أمامنا مشكلة مهمَّة سنحاول أنْ نجيب عليها من خلال بحثنا هذا، وهي تتمثَّل في تحقيق الموازنة بين الفاعلية والضمان، أي فاعلية الإدارة وفقاً للاعتبارات المتعلِّقة بالصالح العام، والتي هي من دون أدنى شك الأَوْلى بالرعاية، وبين توفير الضمانات لحماية الموظَّف من تعسُّف الإدارة بما تمتلك من سلطة منحها إياها المشرِّع لضمان تلك الفاعلية.

رابعاً: الأسباب الداعية لاختياره أو الفائدة المرجوة منة:

إنَّ الأسباب التي دعتنا لاختيار هذا الموضوع هو دور الوظيفة العامة المتعلِّقة بالميادين السياسية منها والاقتصادية والاجتماعية كافة، كونها عصب كلّ نشاط إداري، ما أثَّر على تطوُّر الدولة وازدهارها، فكان لا بدَّ من السعي إلى معرفة النواحي التي تحتاج إلى إصلاح في النظام التأديبي في العراق، مقارنةً بالدول الأخرى ومعالجتها، وكذلك توافر الضمانات الخاصَّة بالمساءلة التأديبيَّة للموظَّف العام ما تكفل إلى إظهار الحقيقة، وبيان الواقع، وبالتالي توفر له الحماية من تعسُّفات الرؤساء وسوء استعمالهم للسلطات التي منحها إياهم المشرِّع.

خامساً: منهجية البحث:

سوف نعتمد المنهجين: التحليلي والمُقارن، من خلال دراسة الأنظمة التأديبيَّة في كلّ من فرنسا، ولبنان، والقيام بتحليل النصوص القانونيَّة مقارنة بالنظام التأديبي في العراق.

سادساً: خطة البحث:

سوف نقوم بتقسيم هذا البحث إلى فصل تمهيدي وفصلين؛ فنفرد الفصل التمهيدي لدراسة ماهية

الوظيفة العامَّة في المفهومين الأوروبي والأمريكي، وماهية الموظَّف العام في التشريع والاجتهاد والفقه في الدول التي هي محل دراستنا (فرنسا، لبنان، العراق)، وتحديد علاقة الموظَّف بالإدارة. بينما ندرس في الفصل الأوَّل المخالفة التأديبيَّة في أربعة مباحث؛ حيث نخصِّص المبحث الأوَّل منها لتحديد ماهية المخالفة التأديبيَّة، والمبحث الثاني لدراسة طبيعة المخالفة التأديبيَّة، والمبحث الثالث لتحديد أركان المخالفات التأديبيَّة، وفي المبحث الرابع سندرس أثر الواجبات الوظيفيَّة للمخالفات التأديبيَّة. أما الفصل الثاني فسنخصِّصه لدراسة العقوبة التأديبيَّة، وسنقسِّمه إلى أربعة مباحث، نتناول في المبحث الأوَّل منها ماهية العقوبة التأديبيَّة وخصائصها وطبيعتها، وندرس في المبحث الثاني أنواع العقوبات التأديبيَّة والسُّلطة المختصَّة بالتأديب، بينما نخصِّص المبحث الثالث لدراسة مبدأ شرعيَّة العقوبة التأديبيَّة، والنتائج المترتِّبة عليها، أما المبحث الرابع، فسوف نتناول فيه الإجراءات التأديبيَّة وطرق انقضاء العقوبة التأديبيَّة، وسنختتم ذلك بخاتمة، نشير فيها إلى أهم الاستنتاجات والمقترحات.

والله ولي التوفيق

الفصل التمهيدي
أساسيات في الوظيفة العامَّة

تمثِّل الوظيفة العامَّة الحجر الأساس في الكيان الإداري، وتتجلَّى أهميتها بما تتَّصف به من خصائص، تستهدف إيجاد الموظَّف المناسب في المكان المناسب، الموظَّف الذي يتمتَّع بكفاءة وقابلية للقيام بواجباته وأداء الخدمة التي أُنيطت به.

فالدَّولة تمارس نشاطها المرفَقي من خلال موظَّفيها، فهم أداة الدَّولة لتحقيق أهدافها. وتحظى الوظيفة العامَّة بعناية المشرِّع والفقهاء في مختلف الدول؛ وبالتالي، يتحدَّد دور الموظَّف العام ضيقاً واتساعاً حسب الفلسفة الاقتصاديَّة والاجتماعيَّة لكلِّ دولة.

فاتِّساع نشاط الدَّولة، وعدم اقتصار دورها على حماية الأمن الداخلي والخارجي، وعلى حل المنازعات بين الأفراد؛ حيث بدأت تقوم ببعض الأشغال العامَّة، وازداد تدخلها في المجالات الاقتصاديَّة والاجتماعيَّة، ذلك كلّه، قاد بالضرورة إلى زيادة عدد الموظَّفين، واهتمام الدَّولة بتنظيم الجهاز الإداري.

ووفقاً لهذا الأساس، كان على الدوَل أنْ تجد نظاماً قانونياً لموظَّفي الإدارة، يكفل لها عدم انحرافهم عن تحقيق الصالح العام، وعدم استغلالهم لمراكزهم من أجل تحقيق منافع ذاتية لهم، من جهة، ويؤمن لهم، من جهة أخرى، مزايا خاصَّة وضمانات تكفل حسن الاختيار وانتقاء الأفضل منهم لتولي المناصب القياديَّة، من أجل الاستقرار بالعمل كمنحهم الراتب المجزي، وضمان حمايتهم من تعسُّف الرؤساء في العمل، وغير ذلك من ضمانات الوظيفيَّة، وهذا كلّه يتجلَّى بوجود النظام التأديبي الذي يُعَدُّ أحد الوسائل الرادعة والمانعة من الخروج على حدود القانون أو النظام؛ وبالتالي، فهو ضمانة ترغم المنحرف عن الطريق السوي، على احترام واجبات وظيفته ومسؤوليتها؛ وبناءً عليه، إذا ما خالف الموظَّف العام أياً من القواعد القانونيَّة الخاصَّة بهذا النظام القانوني، فإنَّه يتعرَّض للجزاء التأديبي الذي يتناسب مع المخالفة التأديبيَّة التي يكون قد ارتكبها، والذي هو مجال دراستنا في هذا البحث. وعليه، سنقسِّم هذا الفصل إلى ثلاثة بنود؛ نخصِّص البند الأوَّل منها لدراسة مفهوم الوظيفة العامَّة، والبند الثاني لتحديد مفهوم الموظَّف العام، أما في البند الثالث فسنتناول فيه تحديد علاقة الموظَّف بالإدارة.

أوَّلاً: مفهوم الوظيفة العامَّة:

يوجد مفهومان للوظيفة العامَّة، يسودان العالم، ويحكمان النظام الوظيفي، وهما: المفهوم الأوروبي (نظام الاحتراف)، والمفهوم الأمريكي (نظام المناصب).

١.المفهوم الأوروبي للوظيفة العامَّة:

يحتل هذا المفهوم مكانة مهمَّة للوظائف العامَّة في العالم. ويُنظر من خلاله إلى الوظيفة العامَّة في الدول الأوروبيَّة، بصفة عامة، على أنها مهنة أو سلك، ينخرط فيها المواطنون الراغبون الذين تتوافر فيهم الشروط المطلوبة للوظيفة، وينقطعون لها – في الغالب – مدى الحياة؛ إذ يتدرج الموظَّف في سلك الوظيفة العامَّة، فيترقّى من درجة إلى درجة أعلى منها، وذلك تبعاً لأقدميته وخبرته وكفاءته(١)، ووفقاً للقواعد المقررة في هذا الشأن، والتي يراعى عند وضعها حاجة الإدارة العامَّة المتزايدة والمتجددة(٢).

ويقوم هذا المفهوم على نظام الاحتراف واستقرار العمل الذي يُحدِّده النظام القانوني؛ إذ يُمنح الموظَّف ضمانات وامتيازات لا يتمتَّع بها أي مواطن، وهو الذي يحدِّد واجباتهم، كما يتضمَّن نظاماً تأديبياً للموظَّفين المخلّين بتلك الواجبات، وهو في الوقت نفسه يوفِّر لهم الحماية من التعسُّف في الإجراءات التأديبيَّة، والعقوبات التي تُفرَض عند مخالفة الالتزامات الوظيفيَّة(٣).

وعليه، يمكن تعريف الوظيفة العامَّة – وفقاً لهذا المفهوم – بأنَّها: "عمل دائم ومستقر، يخضع لنظام قانوني خاص، يميِّزه عن القانون الخاص؛ ويستقلّ عنه تماماً، ويخضع الموظَّف بموجبه لمجموعة من القواعد القانونيَّة، تُكسبه الحقوق، وتفرض عليه الواجبات"(٤).

ويُمكن القول: إنَّ قوانين الوظيفة العامَّة في الدول العربيَّة قد تأثرت بالأسلوب الأوروبي، في تعريف الوظيفة العامَّة، وذلك، لأسباب من أهمها:

أ. تأثر القوانين العربيَّة بالثقافة الأوروبيَّة، إمّا لتلقّي دراساتهم القانونيَّة في أوروبا أو في كليات الحقوق العربيَّة التي تأخذ بالأسلوب اللاتيني في الدراسات القانونيَّة.

ب. كفالة الأسلوب الأوروبي الدائمة للوظيفة العامَّة، وهو ما يتفق مع الظروف والطبيعة العربيَّة التي تحبِّذ الاستقرار والاستمرارية، وعدم الجنوح نحو المخاطرة والبُعد عن التقلبات بصفة عامة.

ج. اتفاق ذلك مع الظروف السياسيَّة التي تتَّجه إلى تكريس الأوضاع القائمة، وبطء التغيير، والرغبة في الاستمرار في المواقع القياديَّة.

---

(١) د.أنور أحمد رسلان: فلسفة الوظيفة العامَّة، ورقة عمل مقدمة في ندوة " قيم وأخلاقيات الوظيفة العامَّة في الإدارة الحديثة"، المنظمة العربيَّة للتنمية الإداريَّة، القاهرة – مصر، ٢٠٠٨، ص٣٣٧.

(٢) د.علي محمد بدير، د.عصام عبد الوهاب البرزنجي، د.مهدي ياسين السلامي: مبادئ وأحكام القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الكتاب للطباعة والنشر، بغداد – العراق، ١٩٩٣، ص٢٨٣.

(٣) د.ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية – مصر، ١٩٨٧، ص٢٨٤.

(٤) د.أنور أحمد رسلان: مرجع سابق، ص٣٤٠.

وقد أخذ بهذا الأسلوب كلّ من لبنان والعراق، ففي لبنان، لم تُعرَّف الوظيفة العامَّة إلاَّ مؤخراً، فهو مصطلح حديث العهد، عُرِّف في اللغة الفرنسية بـ(*La Fonction Publique*)، وفي اللغة الإنكليزية (*Civil Service*)، ولم يُعرِّف المشرِّع اللبناني الوظيفة العامَّة في تشريعاته، واكتفى فقط بتقسيم الوظائف الدائمة إلى فئات، ورُتَب، ودرجات[١]، ويُعرِّفها بعض الفقهاء بأنَّها: "مركز قانوني نظامي قائم في مهام إدارة الدَّولة، وهذه المهام أعمال متجانسة، ومتشابهة، تُوجب على الموظَّف التزامات معيَّنة مقابل ضمانات حقوق معيَّنة"[٢].

أما في العراق، فقد عُرِّف في قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل: "الوظيفة العامَّة تكليف وطني، وخدمة اجتماعيَّة، يستهدف القائم بها المصلحة العامَّة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونيَّة النافذة"[٣].

٢.المفهوم الأمريكي للوظيفة العامَّة:

يختلف مفهوم الوظيفة العامَّة في الولايات المتحدة، وكندا، وسويسرا، وفنلندا، عن المفهوم الأوروبي، إذ إنَّ الوظيفة لا تُعتبر خدمة عامَّة تمثِّل عملاً دائماً ومستقراً بحكم النظام القانوني، بحيث يجعل الموظَّف طبقة خاصَّة، فيحدِّد حقوقهم والتزاماتهم الوظيفيَّة؛ بل إنَّه ينظر إلى الإدارة العامَّة على أنَّها مجموعة من عمليات تتمّ طِبقاً للقانون الذي يحكم النشاط الفردي (الخاص)، فالقانون – بصفة عامَّة – واحد سواء بالنسبة للنشاط الفردي أم للنشاط الإداري[٤]. ومن ثمَّ، فإنَّ الوظيفة العامَّة ليست مهنة يخضع لها الموظَّف طوال حياته كما يرى المفهوم الأوروبي؛ بل هي عمل متخصِّص يقوم به الموظَّف في الظروف المماثلة للنشاطات في المشروعات الخاصَّة؛ ويمكن ردّ طبيعة هذا النظام إلى ثلاثة عوامل:

أ. سيطرة الروح الفرديَّة في المجتمع الأمريكي، وفقاً لمفهوم المبادرة الفرديَّة التي تهيمن على المشاريع الرأسماليَّة.

ب. الحذر من البيروقراطيَّة وانحراف السُلطة ، اللذين قد يتركان تأثيراً سلبياً على الوظيفة العامَّة.

---

(١) الفقرة (١) من المادة (٣) من نظام الموظَّفين العموميين اللبناني، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (١١٢)، لسنة ١٩٥٩ المعدَّل، منشور في الجريدة الرسمية، العدد٢٧، تاريخ ١٩٥٩/٦/١٦.

(٢) علي مرهج أيوب: الوظيفة العامَّة في لبنان، المجلدالأوَّل، شركة الحلبي للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت – لبنان، ١٩٩٩، ص٦٥.

(٣) المادة (٣) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل، منشور في الوقائع العراقيَّة، العدد٣٣٥٦، في ١٩٩١/٦/٣.

(٤) د.أنور أحمد رسلان: مرجع سابق، ص٣٣٥.

ج. خشية صعود طبقة من الموظَّفين تدعم الطبقة الحاكمة، ما يؤدِّي إلى تقييد المبادرات الفرديَّة المهيمنة على المشاريع الرأسمالية(١).

ووفقاً لهذا المفهوم، يمكن تعريف الوظيفة العامَّة بأنَّها عمل يشغله الموظَّف مدَّة معيَّنة، وهي ليست بعمل دائم ومستقر. والموظَّفون فيها يخضعون للنظام القانوني ذاته الذي يخضع له العاملين في الدَّولة وخارجها كافة، وليس لهم من الحقوق إلاَّ ما يستمدونه من الدستور والتشريعات الأخرى.

ثانياً: تحديد مفهوم الموظَّف العام:

الموظَّف هو أداة الدَّولة وعقلها المفكر؛ إذ يرى الناس الدَّولة من خلاله، ويراهم من خلالها، فهو من دون أدنى شك مرآتها المُعبِّرة. ويختلف مفهوم الموظَّف العام من دولة إلى أخرى، باختلاف الفلسفة التي تعتمدها الدول في أنظمتها المختلفة، كأنْ تعتمد النظام الاشتراكي أو الليبرالي، كما أنَّها تختلف تبعاً لاختلاف الوظائف العمومية نفسها بالنسبة للدول، ولما تعطيه لها من أهميَّة. فالوظيفة العامَّة في كلّ دولة معيَّنة هي ثمرة تطوُّر تاريخي، مرَّت به، متأثِّرة في ذلك بمجموعة من العوامل المختلفة كالموقع الجغرافي، والمستوى الاقتصادي، والاجتماعي، والنظام السياسي السائد في ذلك البلد، كما أنَّ الطبيعة المتطوِّرة للقانون الإداري، تجعل من المستحيل التسليم بتعريف محدَّد للموظَّف العمومي، لفترة طويلة من الزمن، داخل الدَّولة الواحدة؛ الأمر الذي أدَّى بالمشرِّع إلى الابتعاد عن وضع تعريف للموظَّف العمومي؛ لكن، على الرغم من ذلك، حاولت بعض التشريعات في الأنظمة المُقارنة تقديم تعريف يُحدّد فيه الشروط التي يجب توافرها، آخذةً بنظر الاعتبار التطوُّرات التي قد تطرأ على الوظيفة العامَّة. كما أنَّه قد يختلف تعريف الموظَّف في إطار الدَّولة الواحدة، باختلاف الزاوية التي ينظر إليه من خلالها، فكلّ تشريع يتبنَّى مفهوماً للموظَّف يختلف عن التشريع الآخر؛ بل إنَّ مدلول الموظَّف يختلف من حيث سعته، حتى في إطار التشريعات ذات الصِّلة الخاصَّة بالوظيفة، لذلك تحرص معظم الدول على عدم إيراد تعريف عام وشامل للموظَّف العام في ثنايا تشريعاتها، وإنَّما تقتصر على تحديد الأشخاص الذين تسري عليهم هذه التشريعات.

وفقاً لما تقدم، سوف نبيِّن موقف كلّ من التشريعات، والأحكام القضائيَّة، والآراء الفقهيَّة في كلّ من فرنسا ولبنان، ومن ثمَّ العراق، من أجل إيراد تعريف للموظَّف العام، ومن أجل تحديد العلاقة التي تجعله في المركز القانوني الذي يسمح للإدارة أنْ تفرض عليه العقوبات التأديبيَّة ومحاسبته في حال إخلاله بواجباته الوظيفيَّة، أو انتهاكه للمحظورات التي تحدِّدها القوانين والأنظمة الوظيفيَّة، وذلك حفاظاً على هيبة الوظيفة العامَّة وكرامتها.

---

(١) د.كمال الغالي: الإدارة العامَّة، الطبعة الأولى، المطبعة الجديدة، دمشق – سوريا، ١٩٧٥ – ١٩٧٦، ص١٣٧.

١. تحديد مفهوم الموظَّف العام في التشريع والقضاء والفقه الفرنسي:

إنَّ المشرِّع الفرنسي الذي يأخذ بالنظام المُغلق للوظيفة العمومية (نظام السلك الإداري)، ورغبة منه بتحقيق الفرق بين القطاعين العام والخاص، حاول أنْ يُحدِّد الأشخاص الذين تسري عليهم هذه القوانين، ومن دون التطرّق إلى ذكر تعريف دقيق وواضح يمكن اعتماده، وذلك لعدم وجود معايير متجانسة وثابتة، يمكن الاستناد إليه في تحديد صفة الموظَّف العام.

فقد حدَّد المشرِّع الفرنسي سريان القانون رقم (٢٢٩٤) الصادر في ١٩/تشرين الأوَّل/١٩٤٦، على أنْه: "يسري على الأشخاص الذين يُعيَّنون في وظيفة دائمة، ويشغلون درجة من درجات الكادر في إحدى الإدارات المركزية للدَّولة، أو في إحدى الإدارات الخارجيَّة التابعة لها، أو في المؤسَّسات العامَّة القوميَّة"(١).

وقد نصّ نظام الموظَّفين الصادر بالأمر (٥٩/٢٤٤) بتاريخ ٤/شباط/١٩٥٩، الذي حلَّ محل قانون رقم (٢٢٩٤) لسنة ١٩٤٦، على المفهوم نفسه الوارد ذكره آنفاً في القانون السابق ذكره. وبذلك فهو يُخرج، عن نطاق الخضوع لأحكام الوظيفة العامَّة، موظَّفي البرلمان، والقضاة، ورجال الجيش، والعاملين في المرافق والمنشآت العامَّة، ذات الطابع الصناعي والتجاري(٢).

أما القانون الخاص بحقوق والتزامات الموظَّفين رقم (٦٣٤) لسنة ١٩٨٣ المعدَّل، فقد نصّ على المفهوم السابق نفسه، ولكنَّه عَدَّ الأشخاص الذين يُشرفون على إدارة المرفق العام الصناعي والتجاري، والمحاسبين من الموظَّفين العموميين(٣).

أما في القانون رقم (١٦) الصادر في ١٩٨٤/١/١١ المتعلِّق بشأن الأحكام القانونيَّة للخدمة

---

(١) المادة (١) من القانون رقم (٢٢٩٤)، الصادر في ١٩/تشرين الأول/١٩٤٦الفرنسي؛ أشار إليها د.منصور إبراهيم العتوم: المسؤولية التأديبيَّة للموظَّف العام، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مطبعة الشرق الأوسط، عمان – الأردن، ١٩٨٤، ص٩؛ د.علي جمعة محارب: التأديب الإداري في الوظيفة العامَّة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الثقافة، عمان – الأردن، ٢٠٠٤، ص٦٣؛ د.مازن ليلو راضي: القانون الإداري، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت – لبنان، ٢٠١٣، ص١٦٠؛ د.تغريد محمد قدوري النعيمي: مبدأ المشروعية وأثرة في النظام التأديبي للوظيفة العامَّة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت – لبنان، ٢٠١٣، ص٥٥.

(2) Ordonnance No (59 - 244), 4 Février 1959, Relative au statut général des fonctionnaires (extraits) J.O.d 20 Février 1959.

قاعدة التشريعات الفرنسية منشور على الموقع الإلكتروني: *www.Legifrance.gour.fr - droit - français*، آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٤/٤/١؛ وكذلك أشار إليه: د.علي جمعة محارب: مرجع سابق، ص١٦٥.

(3) Article (2) - Loi No (83 - 634) du 13.Juillet.1983; Portant droits et obligations des fonctionnaires. J.O.NO (126) du 14 Juillet 1983.

المدنيَّة الفرنسي، فقد نصّ على أنْ: "تسري أحكام هذا الباب على الأشخاص المُعيَّنين في وظيفة دائمة بدوام كامل، والمُثبتين في درجة مُدرجة في الهرم الوظيفي لدوائر الدَّولة والمرافق الخارجيَّة التابعة لها، أو في مؤسَّسات الدَّولة العامَّة"(1).

ويُلاحظ أنَّ القانون الجديد أشار لأوَّل مرَّة إلى الوقت أو الدوام الكامل، وليس الجزئي كشرط لصِفة الموظَّف العام، لغرض تمييز موظَّفي الدَّولة عن الموظَّفين المحليين (موظَّفي المقاطعات الإقليمية)، الذين يشغلون وظائف دائمة، لكن بدوام جزئي، إلاَّ أنَّ ذلك لا يمنع من السماح لموظَّفي الدَّولة بالدوام الجزئي من دون أنْ يغيّر ذلك من صفتهم.

يتَّضح من النصوص السابقة أنَّ المشرّع الفرنسي لم يُعرِّف الموظَّف العام، وإنَّما اكتفى، فقط، بتحديد الأشخاص الذين تسري عليهم أحكامه، فهو مجرد بيان للموظَّف في شأن تطبيق أحكام هذا القانون. كما أنَّ التشريع الفرنسي يُطبِّق أحكامه على من تتوافر فيهم الشروط التالية:

أ. الوظيفة الدائمة.

ب. الخدمة في مرفق إداري عام.

ونتيجة لعدم تصدِّي المشرِّع الفرنسي لوضع تعريف للموظَّف العام، اتَّجه مجلس الدَّولة الفرنسي إلى تعريف الموظَّف بأنَّه: "الشخص الذي يشارك في خدمة مرفق عام فرنسي، ويخرج عن ذلك الموظَّف المُستخدم الدائم، أو العرضي في منظَّمة دولية، حتى ولو كان مقيماً وخاضعاً لسلطة الحكومة المركزية الفرنسية"(2).

ووفقاً لهذا الأساس، فإنَّ مجلس الدَّولة الفرنسي وضع بعض المعايير التي يتعيَّن الأخذ بها، للوقوف على مفهوم الموظَّف العام، ويُمكن إجمالها في الآتي:

أ. العمل في خدمة مرفق عام: فلا يُعدُّ موظَّفاً عمومياً إلاَّ الشخص الذي يشارك في العمل بمرفق إداري عام؛ فحيث لا يوجد مرفق عام، لا يمكن أنْ تُوجد وظيفة عامَّة ولا موظَّف عام، فارتباطهما معاً هو ارتباط لزوم.

---

(1) Article (2) - Loi No (84 - 16) du 11 Janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat (1).

قاعدة التشريعات الفرنسية منشور على الموقع الإلكتروني: *www.Legifrance.gour.fr - droit - français*، آخر زيارة للموقع بتاريخ ٨/٤/٢٠١٤؛ وكذلك د.نوفان العقيل العجارمة: سلطة تأديب الموظَّف العام، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان – الأردن، ٢٠٠٧، ص٢١.

(2) C.E. 17 - 7 - 1932, Melle A derien, S. 18 - 3 - 1932, Note de Melle Basdervant ; C.E. 20 - 2 - 1936, Weiss, Rec, p. 87.

أشار إليهما: د.هيثم حليم غازي: مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإداريَّة العليا عليها، دراسة تطبيقية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، الإسكندرية – مصر، ٢٠١٠، ص١٣.

ب. إدارة المرفق العام بطريقة الاستغلال المباشر: أي أنْ تقوم الدَّولة، أو إحدى الوحدات المحلية بإدارة المرفق العام بنفسها، أو بواسطة أموالها، وموظَّفيها مُستخدمة بذلك وسائل القانون العام(١). وبذلك فإنَّ عمَّال المرافق العامَّة التي تُدار بطريق الامتياز لا يتمتَّعون بتلك الصفة، إذ يُعتبرون أُجراء يرتبطون بعقد خاص مع صاحب الامتياز(٢).

ج. دوام الخدمة في الوظيفة: المقصود بذلك أنْ يكون العمل ذاته دائماً، ولازماً في المرفق العام. فلا يكون عَرَضياً، أو فجائياً، أو مؤقَّتاً، بحكم طبيعته. كذلك لا يمكن أنْ يكون التعيين منظوراً فيه إلى توقيت لمدة معيَّنة، أو معلَّقاً على شرط تنتهي الخدمة بتحقُّقه، ولا يُهمّ ما إذا كانت الوظيفة تقتضي أداء العمل يومياً، أو أسبوعياً، أو عدَّة مرات في الأسبوع أو الشهر، ما دامت هي بطبيعتها تقتضي ذلك(٣).

د. أنْ تصدر أداة قانونيَّة بالتعيين في الوظيفة العامَّة من السُّلطة المختصَّة: إذ إنَّ الأشخاص الذين يزاولون مهام وظيفة عامَّة دون أنْ تصدر أداة قانونيَّة بتعيينهم من الجهة المختصَّة يُعدُّون بحكم المغتصبين للوظيفة، وكذلك الأمر بالنسبة لمَن يشوب قرار تعيينه أحد أسباب البطلان، أو شغل الوظيفة في ظروف استثنائية، فهؤلاء لا يُعتبرون – كقاعدة عامَّة – موظَّفين عموميين خاضعين لأحكام الوظيفة العامَّة إلاَّ في الحدود التي تقرِّرها نظرية الموظَّف الفعلي(٤).

أما الفقه الفرنسي، فقد أسهم بدوره في تقديم بعض التعاريف التي اختلفت باختلاف المدارس والنظريات الفقهيَّة، وهي وإنْ كانت متباينة في مضامينها، لكنها تُعَدُّ بحق، محاولة جادة لتأصيل هذا المفهوم.

فظهر هناك اتجاهان لتحديد مفهوم الموظَّف العام، الاتِّجاه الأوَّل (القديم): يذهب أصحابه إلى التوسُّع في تحديد مفهوم الموظَّف العام، وكان هذا الاتِّجاه سائداً في بداية القرن العشرين، ومن رواد هذا الاتِّجاه الفقيه "هوريو" (*Hauriou*)، الذي عرَّف الموظَّف بأنَّه: "كلّ شخص يشغل وظيفة دائمة داخلة في "الكادرات" الدائمة لمرفق عام، يُدار بمعرفة الدَّولة، أو الإدارات العامَّة التابعة، وأنْ يتم تعيينه بمعرفة السُّلطة العامَّة"(٥). وقد عرَّفه الفقيه "رولاند" (*Rolland*) بأنَّه: "الشخص الذي يشغل إحدى "الكادرات"

---

(١) د.سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، الطبعة السادسة، دار الفكر الحديث، القاهرة – مصر، ١٩٨٤، ص٣٣٩.

(٢) د.هيثم حليم غازي: مرجع سابق، ص١٤.

(٣) محمد حامد الجمل: الموظَّف العام فقهاً وقضاءً، الجزء الأوَّل، الطبعة الأولى، دار الفكر الحديث، القاهرة، ١٩٥٨، ص٢٥ – ٢٦.

(٤) د.هيثم حليم غازي: مرجع سابق، ص١٤؛ محمد حامد الجمل: مرجع سابق، ص٣٠.

(5) Hauriou (M): précis de droit administratif, 2 éd, Paris, 1933, p729 et 730.

=

الدائمة للمنشأة، لضمان سَير المرفق العام بطريقة منتظمة"[1]. بينما نجد أنَّ الفقيه "ديجي" (*Duguit*) قد عرَّفه بأنَّه: "كلّ شخص يساهم بطريقة دائمة في إدارة مرفق عام، مهما كانت طبيعة الأعمال التي يقوم بها"[2]. ويتَّضح من استعراضنا لهذه التعريفات أنَّهم قد توسَّعوا في تحديد مفهوم الموظَّف العام، إنَّ هذا المفهوم يقوم على عنصرين أساسيَّين هما:

أ. أنْ يشغل الوظيفة بصفة دائمة.

ب. أنْ يكون العمل في أحد "كادرات" المرفق العام.

أما الاتِّجاه الثاني (الحديث): الذي يميل أصحابه إلى التضييق من نطاق مفهوم الموظَّف، على عكس الاتِّجاه السابق، فيستند أصحابه على عنصر الشكل؛ ومن رواد هذا الاتِّجاه الفقيه "فالين" (*Walien*) الذي عرَّف الموظَّف بأنَّه: "كل مَن يتولى وظيفة دائمة مدرجة في كادرات الإدارات العامَّة، ويساهم في إدارة المرفق العام إدارة مباشرة"[3]. بينما نجد الفقيه "دو لوبادير" (*De Laubadère*)، يُعرِّفه بأنَّه: "الشخص الذي يحوز وظيفة بصفة دائمة داخلة في كادرات المرفق العام"[4]. وأخيراً، عرَّف الفقيه "ديبير" (*Debèyre*)، الموظَّف بأنَّه: "كلّ شخص يشغل وظيفة بصفة دائمة داخل كادر إداري ويُساهم في إدارة مرفق عام بطريقة مباشرة"[5].

يتَّضح لنا من استعراض التعاريف الفقهيَّة – السابق ذكرها – أنَّهم يتفقون على ضرورة توافر العناصر الأساسيَّة لاكتساب صفة الموظَّف العام وأهم هذه العناصر:

أ. أنْ يشغل وظيفة دائمة، وبصفة دائمة.

أشار إليه: د.محمد إبراهيم الدسوقي: حماية الموظَّف العام إدارياً، الطبعة الأولى، دار النهضة العربيَّة، القاهرة – مصر، ٢٠١٠، ص٢٩؛ د.علي جمعة محارب: مرجع سابق، ص٦٨.

(1) Rolland (L): précis de droit administratif, Paris, 1928, p.56.

أشار إليه: د.محمد إبراهيم الدسوقي: مرجع سابق, ص٣٠.

(2) Duguit (Leon): Traité de droit administratif, Paris, 1933, p.41.

أشار إليه: د.علي جمعة محارب: مرجع سابق، ص٦٨؛ د.محمد إبراهيم الدسوقي: مرجع سابق، ص٦٨؛ د.هيثم حليم غازي: مرجع سابق، ص٩.

(3) Walien (M): Droit administratif, 8 éd, Paris, 1959, p.778 et 780.

أشار إليه: د.هيثم حليم غازي: مرجع سابق، ص٩؛ د.علي جمعة محارب: مرجع سابق، ص٦٩؛ د.محمد إبراهيم الدسوقي: مرجع سابق، ص٣٠.

(4) De laubedère (A): et Jean (C): Traité de droit administratif, 17 éd, L.G.D.J., Paris, 2002, p.336 et 337.

(5) Duez et Debèyre: Traité de droit adminstatif, D, 1952, p.742

أشار إليه: د.محمد إبراهيم الدسوقي: مرجع سابق، ص٣١.

ب. أنْ يساهم في إدارة مرفق عام.

ج. التعيين في أحد "كادرات" السِّلم الإداري.

٢. تحديد مفهوم الموظَّف العام في التشريع والقضاء والفقه اللبناني:

ميَّز المشرِّع اللبناني بين الموظَّف الدائم، والموظَّف المؤقَّت، في نظام الموظَّفين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدَّل، إذ جاء فيه: "الموظَّفون والأجراء:

١. ينقسم الموظَّفون إلى موظَّفين دائمين وموظَّفين مؤقَّتين.

٢. الموظَّف الدائم مَنْ وُلِّي عملاً دائماً في وظيفة ملحوظة في أحد الملاكات التي يحدِّدها القانون، سواء خضع لشرعة التقاعد أم لم يخضع.

٣. الموظَّف المؤقَّت من وُلِّيَ وظيفة أنشئت لمدَّة معيَّنة أو لعمل عارض.

٤. يُعتبر أجيراً كلّ شخص في خدمة الدَّولة، لا ينتسب إلى إحدى الفئتين المبيَّنتين في الفقرتين الثانية والثالثة من هذه المادة"(١).

يُفهم من المادة أعلاه، أنَّ المشرِّع اللبناني قد قسَّم الموظَّفين العموميين إلى: الموظَّف الدائم والموظَّف المؤقَّت، فالموظَّف الدائم هو مَنْ عُهِدَ إليه العمل بصورة دائمة، غير عرضية ولا مؤقَّتة في مرفق عام، وأنْ يكون شاغلاً لوظيفة في أحد الملاكات (الهيكل التنظيمي داخل الوزارة)، وأنْ يكون شغله للوظيفة قد تمَّ بالأداة القانونيَّة. أما الموظَّف المؤقَّت، فهو مَنْ يشغل وظيفة عارضة، أو أُنشئت لمدَّة معيَّنة، أي إنَّ الوظيفة لا تكون مُدرجة في وظائف الملاك الدائم، وليس لها اعتماد مالي محدَّد في هذا الملاك، إنَّما يتمّ تمويل هذه الوظيفة بقواعد وإجراءات خاصَّة(٢)؛ لذا، اعتبره المشرِّع اللبناني – على العكس من نظيره الفرنسي – موظَّفاً عاماً(٣). وعليه، فإنَّ الموظَّف المؤقَّت في لبنان هو: "عنصر مُكمِّل ومُساند لشاغلي الوظيفة العامَّة"(٤)، هذا وقد تضمَّن المرسوم أعلاه فئة أخرى ألا وهي فئة الأجراء، وذلك

---

(١) المادة (١) من نظام الموظَّفين العموميين اللبنانيين، الصادر بالمرسوم الاشتراعي، رقم (١١٢)، لسنة ١٩٥٩ المعدَّل.

(٢) د.فوزت فرحات: القانون الإداري العام، الجزء الأوَّل، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت – لبنان، ٢٠١٢، ص٣٠١، ٣٠٢.

(٣) د.حسين محمد عثمان: أصول القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت – لبنان، ٢٠٠٦، ص٧٠٩.

(٤) د.يوسف سعد الله الخوري: مجموعة القانون الإداري، الجزء الخامس، الوظيفة العامَّة في التشريع والاجتهاد، الكتاب الأوَّل، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت – لبنان، ٢٠٠٤، ص٦٤.

دون أنْ يعتبرهم موظَّفين عموميين، وإنَّما يخضعون للأنظمة الخاصَّة بهم[1].

أما في قانون الإثراء غير المشروع رقم (١٥٤) لسنة ١٩٩٩، فإنَّ المشرِّع اللبناني وسَّع من مفهوم الموظَّف تماماً، ومدَّه ليشمل فئات أخرى عديدة، إذ نصّ على أنَّه: "يُقصد بكلمة (موظَّف) كلّ موظَّف أو متعاقد، أو متعامل، أو مستخدم، أو أجير دائم، أو مؤقَّت، في أي مـلاك أو سلك، بأي رتبـة أو درجة، في الوزارات، أو الإدارات العامَّة، أو في المؤسَّسات في وزارة الـدفاع الوطني، أو في المؤسَّسات العامَّة، ومن بيـنهم رؤسـاء مـجالس الإدارة، أو في المصالح الـمستقلَّة أو في البلديات أو اتحاد البلديات، وكل ضابط، أو فرد في المؤسَّسات العسكريَّة، والأمنيَّة، والجمارك،..."[2].

وبلا شك، فإنَّ هذا الموقف من جانب المشرِّع اللبناني الذي أفصح عنه في قانون الإثراء غير المشروع جدير بالإشادة، لأنَّه وسَّع من مدلول الموظَّف العام بما يلائم النظام التأديبي الذي يخضع له كلّ العاملين بالإدارة.

وبدوره، أوضح مجلس شورى الدَّولة اللبناني موقفه من وضع تعريف للموظَّف العام، فقد جاء في أحد أحكامه: "الموظَّف بمفهوم التمانع، هو كلّ من يُساهم بصورة دائمة في تحقيق مرفق عام إداري تديره السُّلطة العامَّة بوسائل القانون العام، وشغله لعمل دائم فيه، يُخصِّص له كامل نشاطه أو القسم الأكبر منه، ويخضع للسلطة التنظيميَّة في تعيينه وتحديد واجباته والمنافع التي تُقدَّم إليه..."[3]؛ وبذلك، فإنَّ الشروط والعناصر التي يجب توافرها لإضفاء صفة الموظَّف العام على الشخص، هي:

١. أنْ يكون التعيين في وظيفة داخلة ضمن الملاك الإداري الدائم (أي الهيكل التنظيمي داخل كلّ وزارة) على النحو المحدَّد في القانون؛ وبالتالي، يجب أنْ يكون تولِّي الموظَّف عمله بقرار التعيين الصادر من السُّلطة المختصَّة، ووفقاً للإجراءات التي يتطلَّبها القانون بهذا الخصوص[4]، وفي وظيفة ملحوظة

---

(١) هذا ما أكده النظام العام للأجراء، وقد عرَّفت المادة (١)، من المرسوم (٥٨٨٣)، الصادر في ١٩٩٤/١١/٣، منشور في الجريدة الرسمية، العدد٤٥، تاريخ ١٩٩٤/١١/١٠، الأجير بأنَّه: "هو كلّ شخص يعمل في خدمة الإدارات العامَّة، ولا ينتسب إلى أحد ملاكاتها الدائمة أو المؤقَّتة، ولا يخضع للأحكام الخاصَّة بالمتعاقدين"؛ كما أكد العديد من أحكام مجلس شورى الدَّولة اللبناني على إطلاق صفة الأجير، على من لم تكن وظائفهم ملحوظة في الملاك الدائم أو المؤقَّت؛ ينظر في ذلك: القرار رقم ١٨٢ في ١٩٩٢/٧/١٥، أبي رميا/الدَّولة، مجلة القضاء الإداري، العدد٦، ١٩٩٢ – ١٩٩٣، ص٤٦٠؛ والقرار رقم ٥٨ في١٩٩٥/١١/١٤، عون/الدَّولة، مجلة القضاء الإداري، العدد ١٠، المجلد١، ١٩٩٥، ص٩١.

(٢) المادة (٢) من قانون الإثراء غير المشروع اللبناني، رقم (١٥٤)، لسنة ١٩٩٩، الصادر في ١٩٩٩/١١/٢٧.

(٣) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ٩٧ – ٨٥٥ – ٩٨، بتاريخ ١٩٩٨/٩/١٤، الدكتور قيصر هلال/الدَّولة – وزارة الداخليَّة (محافظ الشمال)، مجلة القضاء الإداري، عدد خاص بالقرارات المتعلقة بالقضايا الانتخابية، ١٩٩٨، ص٢٧٤.

(٤) د.محيي الدين القيسي: القانون الإداري العام، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت – لبنان، ٢٠١٣، (شروط تعيين الموظَّف الدائم في لبنان)، ص٣٣١ – ٣٣٢.

(أي داخلة ضمن الملاك الدائم لإحدى الإدارات العامَّة)، إذ إنَّ هذا التعيين في منصب داخل ضمن الهيكلية الدائمة يفتح لنا باب التمييز بين الموظَّف الدائم وغيره من العاملين في القطاع العام. وما يُفهَم من أحكام القضاء – بخصوص صفة ديمومة العمل – هو ضرورة وجود عمل دائم، فضلاً عن إشغال الشخص لهذا العمل بصورة دائمة، وأنْ ينقطع الموظَّف – بمقتضى ذلك – لخدمة الدَّولة، فلا تكون استعانتها به عرضية أو مؤقَّتة(١).

وتأسيساً على ما تقدَّم، رفض مجلس شورى الدَّولة اللبناني، إضفاء صفة الموظَّف العام على الشخص المُنتخب؛ إذ جاء في أحد أحكامه: "إنَّ الفقه والاجتهاد يعطيان صفة الموظَّف إلى الشخص المعيَّن في وظيفة دائمة، برتبة محدَّدة، بملاك إحدى الإدارات العامَّة، أو المؤسَّسات العامَّة، أو البلديات، ويتقاضى منها راتباً أو أجراً، لقاء تفرغه للقيام بالمهمات التي تتطلَّبها الوظيفة، وبما أنَّ رئيس البلدية لا يكون مُعيَّناً في وظيفة محدَّدة في البلدية؛ بل هو مُنتخب لولاية محدَّدة المدَّة، يمارس خلالها صلاحيات مَنَحَه إياها القانون، وهو لا يتقاضى لقاء ذلك أجراً أو راتباً محدَّداً؛ وبالتالي، لا يجوز اعتباره موظَّفاً بالمعنى المقصود..."(٢).

كما لم يقرر المجلس ذاته صفة الموظَّف العام للشخص الذي لا ينتمي إلى أحد ملاكات الإدارة العامَّة في الدَّولة، وجاء في قرار له: "إنَّ موظَّفي مجلس النواب لا ينتمون إلى أي من ملاكات الإدارة العامَّة في الدَّولة؛ بل إنَّ لهم وضعهم وملاكهم الخاص والمستقل عن ملاكات هذه الإدارات العامَّة..."(٣).

٢. المساهمة في خدمة مرفق عام، تديره الدَّولة أو أحد أشخاص القانون العام بصورة مباشرة، ويُعدُّ هذا الأمر شرطاً أساسياً في اكتساب صفة الموظَّف العام، وكذلك يتعيَّن أنْ تكون إدارة الدَّولة للمرفق العام بشكل مباشر؛ وعليه، فإنَّ العاملين لدى أصحاب الامتياز أو الملتزمين يكونون في عِدَاد المستخدمين في القطاع الخاص، وليسوا من الموظَّفين العموميين(٤).

وكذلك الأمر بالنسبة للعمل في المؤسَّسات العامَّة الصناعية أو التجارية، فمجلس شورى الدَّولة

---

(١) د.عبد اللطيف قطيش: نظام الموظَّفين نصاً وتطبيقاً، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت – لبنان، ٢٠١٣، ص٦٠ – ٦١؛ د.تغريد محمد قدوري النعيمي: مرجع سابق، ص٦١.

(٢) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ٣٧٢، في ٢٠٠٢/٢/٢٥، جرجس/بلدية بصاليم، مجلة القضاء الإداري، العدد١٧، المجلد١، ٢٠٠٥، ص٤٩٩.

(٣) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ٦٥٧، في ١٩٩٩/٧/١، باز ويدو/الدَّولة، مجلة القضاء الإداري العدد١٤، المجلد٢، ٢٠٠٣، ص٧٢٠.

(٤) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ١٠٤، في ٢٠٠١/١١/٦، توما/الدَّولة، مجلة القضاء الإداري العدد١٧، المجلد١، ٢٠٠٥، ص١١٧.

أوضح موقفه بشكل واضح وصريح بعدم اختصاصه في النظر بالمنازعات الفرديَّة ذات الطابع الشخصي، الناشئة بين المرفق العام ذي الصبغة التجاريَّة أو الصناعيَّة، وبين العاملين لديه، باستثناء الشخص المكلَّف بإدارة مجموعة دوائر في المؤسَّسة ورئيس المحاسبة فيها، إذا ما كانت له صفة الموظَّفين العموميين على مَنْ يتولون هاتين الوظيفتين دون غيرهما من العاملين في هذا المرفق(١)، كما عدَّ المجلس العلاقة التي تربط هذا المرفق بالعاملين لديه من علاقات القانون الخاص، والتي يعود أمر النظر فيها عند حصول النزاع إلى القضاء العدلي، باستثناء مَنْ يتولَّى مهام الإدارة فيها والمحاسب العام(٢).

أما الفقهاء والكتَّاب اللبنانيون، فقد أدلوا – بدورهم – بآرائهم في تحديد مفهوم الموظَّف العام، فاعتمد البعض منهم تعريف مجلس شورى الدَّولة الفرنسي الذي عرَّف الموظَّف الدائم بأنَّه: "الشخص الذي يُعهد إليه بوظيفة دائمة داخلة ضمن ملاك الوظائف الخاص بمرفق عام"، كما اعتمد تعريف المحكمة الإداريَّة العليا الذي عرَّف الموظَّف بأنَّه: "هو مَنْ وُلِّيَ عملاً دائماً في وظيفة في أحد الملاكات التي يحدِّدها القانون، أو هو كلّ مَن يُعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام، تديره الدَّولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى، عن طريق شغله منصباً يدخل في التنظيم الإداري لهذا المرفق"(٣).

كما عرَّفه البعض منهم بأنَّه: "شخص يضطلَّع بتنفيذ مرفق عام، يُدار بواسطة السُّلطة العامَّة، ووفقاً لأصول القانون العام"(٤).

ووفقاً لما تقدَّم، يتبيَّن لنا أنَّ المشرِّع اللبناني كان موفَّقاً بتقسيم الموظَّفين والأجراء في نظام الموظَّفين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدَّل، فقد بيَّن لنا كيفية التمييز بين الموظَّف الدائم وغيره ممَّن يُلحقون بالوظيفة العامَّة من الأجراء والمستخدمين، وغير ذلك؛ إذ إنَّه شمل كلّ فئة منهم بالنظام التأديبي إلاَّ مَنْ استُثنيَ بنص، في حال إخلالهم بالواجبات الوظيفيَّة، أو في حال قيامهم بعمل المحظورات التي نصَّت عليها القوانين، وذلك للحفاظ على هيبة الوظيفة العامَّة وكرامتها، ولضمان دوام سَير المرفق العام بانتظام واطّراد.

---

(١) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ١٢٩٧، في ١٩٦٧/٧/١٤، محيو/المصلحة الوطنية لنهر الليطاني، المجموعة الإداريَّة، ١٩٦٧، ص٢٢١؛ والقرار رقم ١٦٥، في١٩٧٠/٤/٢٠، الجمل/المصلحة الوطنية لنهر الليطاني، المجموعة الإداريَّة، ١٩٧١، ص٦٩.

(٢) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ١٢١، في ١٩٧٨/٣/٢٩، عازار/مصلحة المتن، قرارات مجلس شورى الدَّولة، ١٩٨٢، ص٨٥١؛ والقرار رقم ٤٣٢ في١٩٩٦/٣/٢٦، العجوز/الدَّولة، مجلة القضاء الإداري، العدد٧، المجلد٢، ١٩٩٧، ص٥٢١؛ والقرار رقم ٢٠٠٢/٢/٥، شبو/الدَّولة، مجلة القضاء الإداري، العدد١٧، المجلد١، ٢٠٠٥، ص٤٣٠.

(٣) د.محيي الدين القيسي: مرجع سابق، ص٣٣٠.

(٤) موريس نخلة: الوسيط في شرح قانون الموظَّفين، الجزء الأوَّل، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت – لبنان، ٢٠٠٤، ص١٧.

٣. تحديد مفهوم الموظَّف العام في التشريع والقضاء والفقه العراقي:

لقد دأب المشرِّع العراقي على ذِكر تعريف للموظَّف العام في قوانين الخدمة المدنيَّة المتعاقبة، وكذلك في قوانين انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام، والتقاعد.

ففي قانون الخدمة المدنيَّة رقم (١٠٣) لسنة ١٩٣١ (الملغى)، عرّف الموظَّف بأنَّه: "كلّ شخص عُهِدت إليه وظيفة في الحكومة لقاء راتب، يتقاضاه من الميزانيَّة العامَّة أو ميزانيَّة خاصَّة، وتابع لأحكام قانون التقاعد"(١).

أما قانون الخدمة المدنيَّة رقم (٦٤) لسنة ١٩٣٩ (الملغى)، فقد جاء بتعريف يختلف عن التعريف الذي سبقه؛ إذ عرَّف الموظَّف بأنَّه: "كلّ شخص عُهِدت إليه وظيفة دائمة داخلة في الملاك الخاص بالموظَّفين"(٢).

وهو التعريف ذاته الذي استقرَّ عليه قانون الخدمة المدنيَّة رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٦ (الملغى)، وقانون رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدَّل؛ إذ عرَّفه بأنَّه: "كلّ شخص عُهِدَت إليه وظيفة دائمة داخلة في الملاك الخاص بالموظَّفين"(٣).

أما بالنسبة لقوانين انضباط موظَّفي الدَّولة، فقد أخذت على عاتقها هي الأخرى تعريف الموظَّف العام، ففي قانون انضباط موظَّفي الدَّولة رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩ (الملغى)، جاء فيه: "الموظَّف كلّ شخص عُهِدَ إليه بخدمة مدنيَّة للدولة، ويتقاضى راتبه من الميزانيَّة العامَّة أو من ميزانيَّة ملحقة، وكل موظَّف مدني مُستخدم في وزارة الدفاع والشرطة..."(٤).

وجاء في قانون انضباط موظَّفي الدَّولة رقم (٦٩) لسنة ١٩٣٦ (الملغى)، "الموظَّف كلّ شخص عُهِدَت إليه وظيفة في الحكومة لقاء راتب، يتقاضاه من الميزانيَّة العامَّة أو ميزانيَّة خاصَّة، وتابع لأحكام قانون التقاعد"(٥)، وهو التعريف ذاته الذي نصّ عليه المشرِّع في قانون الخدمة المدنيَّة رقم (١٠٣) لسنة ١٩٣١ المُلغى.

---

(١) المادة (٢) من قانون الخدمة المدنيَّة العراقي، رقم (١٠٣)، الصادر في ١٩٣١/١٢/١٩، منشور في الوقائع العراقيَّة، العدد١٠٧١، في ١٩٣١/١٢/٣١.

(٢) المادة (٢) من قانون الخدمة المدنيَّة العراقي، رقم (٦٤)، الصادر في ١٩٣٩/١١/١٢، منشور في الوقائع العراقيَّة، العدد١٧٥٣، في ١٩٣٩/١١/١٨.

(٣) المادة (٢)، من قانون الخدمة المدنيَّة العراقي، رقم (٢٤)، لسنة ١٩٦٠ المعدَّل، منشور في الوقائع العراقيَّة، العدد٣٠٠، بتاريخ ١٩٦٠/٢/٦.

(٤) المادة (٢) من قانون انضباط موظَّفي الدَّولة، رقم (٤١)، لسنة ١٩٢٩ (الملغى)، الصادر بتاريخ ٢٧/أيار/١٩٢٩، قاعدة التشريعات العراقيَّة منشور على الموقع الإلكتروني: *www.iraqld.com*، آخر زيارة للموقع ٢٠١٤/٥/١٠.

(٥) المادة (١) من قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام العراقي، رقم (٦٩)، لسنة ١٩٣٩ (الملغى)، منشور في الوقائع العراقيَّة، العدد١٥١٣، في١٩٣٩/٥/٩.

أما قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل، فالتعريف الذي جاء فيه يكاد ينسجم مع ما ورد في قوانين الخدمة المدنيَّة اللاحقة لقانون رقم (١٠٣) لسنة ١٩٣١، إذ نصَّ على أنَّ الموظَّف هو: "كلّ شخص عُهدت إليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة"(١).

ويُلاحظ على هذا التعريف أنَّه يأخذ بمجمل التطوُّرات التي شهدها العراق منذ عام ١٩٦٠ إلى حين صدوره، وأنَّه لم يشترط أنْ تكون الوظيفة التي تُعهد إلى الموظَّف ذات صفة دائمة، تلك الصفة التي اشترطتها قوانين الخدمة المدنيَّة المتعاقبة في العراق، ابتداء من قانون رقم (٦٤) لسنة ١٩٣٩، وانتهاء بقانون رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدَّل، الذي اشترط في الوظيفة أنْ تكون دائمة. أما غاية المشرِّع من إسقاطه صفة الديمومة، فهي من أجل إدخال الموظَّف المؤقَّت في نطاق العقوبة والمحاسبة، أسوة بالموظَّف في الملاك الدائم؛ إذ إنَّه لم يقم بتقسيم الموظَّفين إلى فئات بتشريعاته، أسوة بما فعل نظيره اللبناني. وفي هذا الشأن أصدر مجلس شورى الدَّولة، قراراً له جاء فيه: "...تُطبَّق على الموظَّفين المؤقَّتين الأحكام القانونيَّة المُطبَّقة على الموظَّفين في دوائر الدَّولة التي يعملون بها"(٢).

وقد ورد تعريف آخر للموظَّف العام، مختلف تماماً عن التعريفات التي سبقته؛ إذ عرَّف قانون التقاعد الموحَّد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ الموظَّف بأنَّه: "كلّ شخص عُهِدت إليه وظيفة مدنيَّة، أو عسكريَّة، أو ضمن قوى الأمن، أو مُكلَّف بخدمة عامة، والذي يتقاضى راتباً، أو أجراً، أو مكافأة من الدَّولة، وتُستقطع منه التوقيفات التقاعدية"(٣).

ويُلاحظ أنَّ المشرِّع في هذا القانون توسَّع كثيراً؛ إذ أدخل موظَّفي الملاك المدني والعسكري وقوى الأمن، كما فعل في القانون رقم (٢٧) لسنة ٢٠٠٦ (الملغى)(٤). وكذلك أدخل صنفاً آخر، واعتبره موظَّفاً عاماً وهو المُكلَّف بخدمة عامة، ما يجعله عرضة للانتقاد. وبذلك يختلف هذا القانون عن قانون التقاعد

---

(١) البند (ثالثاً) من المادة (١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

(٢) القرار الاستشاري لمجلس شورى الدَّولة العراقي، رقم ٢٠٠٦/٩٩، تاريخ ٢٠٠٦/٣/١٥، منشور في مجلة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة العراقي، وزارة العدل العراقيَّة – مجلس شورى الدَّولة، ٢٠٠٦، ص٢٥٦.

(٣) البند (سابعاً) من المادة (١) من قانون التقاعد الموحد العراقي، رقم (٩)، لسنة ٢٠١٤، منشور في الوقائع العراقيَّة، العدد ٤٣١٤، في ٢٠١٤/٣/١٠، وقد اعتبر نفاذ هذا القانون، بأثر رجعي اعتباراً من تاريخ ٢٠١٤/١/١.

(٤) الفقرة (د) من البند (أوَّلاً) من المادة (١) من قانون التقاعد الموحد العراقي، رقم ٢٧، لسنة ٢٠٠٦ (الملغى)، منشور في الوقائع العراقيَّة، العدد٤٠١٥، تاريخ ٢٠٠٦/١/١٧. التي عرفت الموظَّف بأنَّه: "كل شخص عُهِدَت إليه وظيفة داخلة في الملاك المدني أو العسكري أو قوى الأمن ويتقاضى راتباً من الدَّولة، وتستقطع من راتبه التوقفات التقاعدية ويشمل ذلك موظَّف القطاع العام ما لم يرد به نصّ خاص في هذا القانون، يقضي بخلاف ذلك".

المدني رقم (٤٣) لسنة ١٩٤٠ (الملغى)[1]، وقانون التقاعد المدني ذي العدد (٣٣) لسنة ١٩٦٦ (الملغى)[2].

ووفقاً لما تقدَّم، فإنَّ المشرِّع العراقي في سنِّه قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل، كان موفقاً، إلى حدٍّ ما، باستبعاد صفة الديمومة، وكذلك التغاضي عن بعض الأمور كالرواتب والأجور، لأنَّ سكوته عن ذلك يعني ضمنياً، أنَّه لا يشترط أنْ يكون الشخص متمتِّعاً بصفة الموظَّف العام، حتى يستلم راتباً من خزينة الدَّولة، فهناك الكثيرون ممَّن يتقاضون الرواتب من الحكومة، وهم ليسوا موظَّفين لديها، كالمنتفعين بقانون الضمان الاجتماعي، وورثة الموظَّف، وكذلك الخبراء الفنيين والقانونيين الذين تندبهم المحاكم في بعض القضايا وغيرهم. وعليه، فإنَّ صفة الديمومة والراتب، لا يُعدَّان صفة يمكن اعتمادها لتمييز الموظَّف العام عن غيره.

هذا، وقد أوجد المشرِّع العراقي صنفاً جديداً من العاملين في الدَّولة، وهم الموظَّفون المؤقَّتون بموجب القرار رقم (٦٠٣) لسنة ١٩٨٧[3]؛ إذ أجاز هذا القرار للوزير أو لرئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة، أو مَنْ يخوِّلانه تعيين الذين أكملوا الثامنة عشرة من العمر، بصفة موظَّفين مؤقَّتين في الأعمال ذات الطبيعة المؤقَّتة؛ وفي ضوء أحكام هذا القرار، يرى البعض من الفقه الإداري العراقي، إمكانية سريان وصف الموظَّف العام على الموظَّفين المؤقَّتين، خصوصاً وأنَّ قانون انضباط موظَّفي الدَّولة المُشار إليه آنفاً، لم يشترط صفة الديمومة في تعريف الموظَّف العام[4].

كما أنَّ محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً)، قضت في قرارها المرقم (٨٨/٦٩١) في ١٩٨٨/١١/٢ "بأنَّ الموظَّف المؤقَّت يملك نفس المركز القانوني والعلاقة التنظيميَّة مع إدارات الدَّولة، عدا الاستغناء عن خدماته بعد انتهاء المدة"[5].

---

(١) الفقرة (ج) من المادة (١) من قانون التقاعد المدني العراقي، رقم (٤٣)، لسنة ١٩٤٠ (الملغى)، التي عرفت الموظَّف بأنَّه: "من عُهِدَت إليه وظيفة تقاعدية لقاء راتب، يتقاضاه من الميزانيَّة العامَّة أو من ميزانيَّة خاصَّة، وله خدمة تقاعدية بموجب هذا القانون ".

(٢) الفقرة (١) من المادة (١) من قانون التقاعد المدني العراقي، رقم (٣٣)، لسنة ١٩٦٦ (الملغى)، التي عرَّفت الموظَّف بأنَّه: "كل شخص عُهِدَت إليه وظيفة داخلة في الملاك الخاص بالموظَّفين".

(٣) قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل)، ذو الرقم ٦٠٣، في ١٩٨٧/٨/١٢، منشور في الوقائع العراقيَّة، العدد ٣١٦٤، في ١٩٨٧/٨/٢٤.

(٤) د.مهدي حامد الزهيري: أثر الجريمة التي يرتكبها الموظَّف في إنهاء علاقته الوظيفيَّة، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، العراق، ٢٠٠٤، ص١٧.

(٥) قرار محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً)، رقم ٨٨/٦٩١، بتاريخ ١٩٨٨/١١/٢، أشار إليه: د.غازي فيصل مهدي: شرح أحكام قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع الاشتراكي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١، مطبعة العزة، بغداد، ٢٠٠١، ص٥٠.

كما عرَّف قانون التقاعد الموحَّد العراقي رقم (٩) لسنة ٢٠١٤ الموظَّف المؤقَّت بأنَّه: "كلّ شخص جرى التعاقد معه، وتوفرت فيه شروط التوظيف المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنيَّة رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠"[(١)].

وفي ضوء ما تقدَّم، يتَّضح لنا أنَّ المشرِّع العراقي قد أورد تعريفات متعدِّدة، ومختلفة للموظَّف العام، ما يجعله عرضة للانتقاد، وكان من الأجدر أنْ يترك أمر تعريف الموظَّف العام لاجتهادات القضاء والفقه، وأنْ يقتصر، فقط، على تحديد نطاق سريان القانون على الأشخاص الذين تسري عليهم أحكامه. أو أنْ يعتمد تعريفاً موحَّداً، ليتجنَّب ما ينتج عن هذه التعاريفات من غموض وتباين، ما يؤدِّي إلى عدم وجود مفهوم واضح يمكن اعتماده.

أما من حيث الاجتهادات القضائيَّة، فقد جاء في أحد قرارات محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً): "إذا لم يتم تعيين الموظَّف وفقاً لأحكام الخدمة المدنيَّة، وكان لا يتقاضى راتباً من الخزينة العامَّة، فليس له التظلُّم أمام مجلس الانضباط العام"[(٢)]. يتَّضح من هذا القرار، أنَّ المجلس قد تبنَّى التعريف الوارد في قانون الخدمة المدنيَّة رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدَّل، مع إضافة تحوير قوامه تقاضي الموظَّف راتباً من الخزينة العامَّة، كما أنَّ مجلس شورى الدَّولة العراقي أعطى مفهوماً أكثر اتِّساعاً من المفهوم الذي بيَّنته محكمة قضاء الموظَّفين، فقد ذهب في فتوى له على: "أنَّ كلمة موظَّف في أي قانون وردت، سواء أكان هذا الموظَّف في دوائر الحكومة أم في المصالح المُلحقة بها، هي من الشمول بحيث تتناول أي شخص يقوم بأيّ عمل من أعمال الحكومة أو المصالح المُلحقة بها، دون التقيُّد بأيّ اعتبار يتعلَّق بالتسمية أو الصفة؛ لذا، فإنَّ أي شخص يقوم بأيّ عمل من هذا القبيل يدخل ضمن مدلول كلمة الموظَّف، ما لم يرد لهذه الكلمة تعريف خاص لأغراض القانون الذي عُرِّفَت فيه"[(٣)].

أما بالنسبة إلى الفقه العراقي، فقد قدَّم الكثير من التعاريف لمفهوم الموظَّف العام، إذ عرَّفه البعض منهم بأنَّه: "الشخص الذي يعمل بصفه دائمة في مرافق الدَّولة والقطاع العام"[(٤)]. أو أنَّه: "كلّ

---

(١) البند (ثامنا) من المادة (١) من قانون التقاعد الموحد العراقي، رقم (٩)، لسنة ٢٠١٤.

(٢) قرار محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً)، رقم (٦٥/٤٠)، في ١٩٦٥/٣/٦، منشور في مجلة ديوان التدوين القانوني العراقيَّة، العدد(١، ٢)، السنة ٤، ١٩٦٥، ص١٨٥.

(٣) فتوى مجلس شورى الدَّولة، رقم (٥٩/٩٦)، في ١٩٥٩/٥/٦؛ أشارت إليها: أسماء عبد الكاظم العجيلي: حرية الموظَّف العام في التوقف عن العمل، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، العراق، ٢٠٠٩، ص١١.

(٤) د.ماهر صالح علاوي الجبوري: مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الثالثة، المكتبة القانونيَّة، بغداد – العراق، ١٩٩٦، ص١٠٤.

شخص عُهِدَت إليه وظيفة داخلة في الملاك الدائم للمرفق العام"[١]، بينما عرَّفهُ البعض الآخر بأنَّه: "كلّ فرد يخدم بصفة دائمة في مرفق عام تُديره الدَّولة"[٢]، كما عرَّفه آخر بأنَّه: "كلّ شخص يُساهم بعمل في خدمة شخص من أشخاص القانون العام، مكلَّف بإدارة مرفق عام، ويشغل وظيفة داخلة في ملاك المرفق"[٣].

وفقاً لما تقدَّم، يُفهم أنَّ كلاً من المشرِّع، والقضاء، والفقه العراقي اتفقوا على اشتراط ثلاثة عناصر لاعتماد صفة الموظَّف العام، هي:

١. أنْ يُعهد إليه بعمل دائم: يُشترط لإضفاء صفة الموظَّف العام أنْ يشغل الوظيفة بصورة دائمة في الملاك الدائم في الوحدات الإداريَّة، وليس بصورة عارضة أو استثنائية.

٢. أنْ تكون الخدمة في مرفق عام تديره الدَّولة أو أحد أشخاص القانون العام: يجب لاكتساب صفة الموظَّف العام أنْ تكون إدارة المرفق الذي يعمل به الموظَّف من قِبَل الدَّولة أو أحد أشخاص القانون العام، وأنْ تكون إدارته له بصورة مباشرة.

٣. أنْ تتوافر الشكلية في التعيين: يجب أنْ تتوافر الشروط القانونيَّة للتعيين، وأنْ يكون توليه للعمل بواسطة السُّلطة المختصَّة التي تمتلك الحق بالتعيين.

ثالثاً: تحديد علاقة الموظَّف بالإدارة (أساس الحق في فرض العقاب التأديبي)

إنَّ العلاقة بين الموظَّف والإدارة، والمراحل التي مرَّت بها، والنظريات التي قيلت في هذا الصدد، تبيَّن لنا مدى أثر ذلك على الاتجاهات التي برَّرت الأساس القانوني لحقّ العقاب التأديبي، ومدى هذه السُّلطة . ولذلك، سوف نقوم باستعراض هذه النظريات، بدءاً من النظريات التعاقدية التي أخذها البعض، والتي ترى أنَّ العلاقة بين الإدارة والموظَّف ذات طبيعة تعاقديَّة، تستمدُّ أحكامها من القانون المدني، كما أنَّنا سوف نبحث في النظرية التنظيميَّة التي تبنَّاها البعض الآخر، كأساس في تحديد العلاقة بين الموظَّف والإدارة، وكأساس في تحديد حقّ العقاب، والتي يرى أصحابها أنَّ العلاقة بينهما علاقة تنظيميَّة أو لائحية. وفقاً لذلك، سوف نقسِّم الطبيعة القانونية إلى مرحلتين: فنبحث في المرحلة الأولى النظريات التعاقدية، بينما نوضِّح في المرحلة الثانية النظريات التنظيميَّة.

---

(١) د.شاب توما منصور: النظام القانوني لعمال الدَّولة في العراق، مجلة العلوم القانونيَّة، مطبعة العاني، العدد١، السنة٤، بغداد – العراق، ١٩٩٦، ص١١٥.

(٢) د.عبد القادر الشيخلي: النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر، عمان – الأردن، ١٩٨٣، ص١٤٥.

(٣) د.محمد علي بدير، د.عصام عبد الوهاب البرزنجي، د.مهدي السلامي: مرجع سابق، ص٢٩٤.

١. **المرحلة الأولى النظريات التعاقدية:**

كان السائد في الفقه والقضاء أنَّ علاقة الموظَّف بالدَّولة ترتكز على أساس تعاقدي، وبناءً على ذلك، ظهرت العديد من النظريات التعاقديَّة التي تتَّفق على أنَّ العقد هو أساس هذه العلاقة إلاَّ أنَّها تختلف في طبيعة هذا العقد، فالبعض اعتبرها من عقود القانون الخاص، بينما كيَّفها البعض الآخر على أنَّه عقد من عقود القانون العام، وقد تعرَّض هذا الرأي إلى انتقادات كثيرة، منها عدم توافر الشكلية والموضوعية في العلاقة الوظيفيَّة، التي لا تخضع لقاعدة (العقد شريعة المتعاقدين)، إذ ليس للموظَّف مناقشة شروط الخدمة، ولا تنشأ علاقته القانونيَّة من التقاء إرادته مع إرادة الدَّولة، فضلاً عمَّا يُسفر عنه الأخذ بهذا التكييف من اختلاف في المراكز القانونيَّة للموظَّفين الذين يؤدون عملاً واحداً بسبب اختلاف الشروط الواردة في عقودهم(١)، وهذه النظريات هي:

أ. **نظرية العقد المدني:**

مفاد هذه النظرية هو وجود عقد مدني بين الموظَّف والدَّولة، يلتزم الموظَّف، بموجبه، بتقديم خدمة لقاء قيام الدَّولة بتنفيذ الأعباء التي تُناط بها كتقديم الأجر اللازم، تحقيقاً للمصلحة العامَّة. وتُكيَّف العلاقة بين الموظَّف والدَّولة بأنَّها علاقة خاصَّة، يحكمها القانون الخاص، فهي تقوم على افتراض أنَّ إبرام العقد يتمّ بمفاوضات بين الموظَّف والدَّولة، وأنْ هذه المفاوضات تهدف إلى تحديد مضمون العقد من حيث موضوعه وشروطه وآثاره(٢). وقد تمَّ وصف هذا العقد بأنَّه عقد وكالة، إذا كان العمل الذي يقوم به الموظَّف عملاً قانونياً؛ وعقد إجارة أشخاص، إذا كان العمل مادياً، واعتُبر أحياناً من العقود غير المُسماه. غير أنَّ هذا النظرية باءت بالفشل، خاصَّة بعد ظهور قواعد القانون الإداري واستقلاله تجاه القانون المدني في فرنسا، فقد اتَّضح عدم انسجام هذه النظرية، وتعارضها مع المبادئ التي تحكم المرافق العامَّة، كمبدأ مواكبة المرفق العام للظروف المستجدَّة(٣).

ب. **نظرية عقد القانون العام:**

بعد أنْ ظهر عجز نظريَّة العقد المدني في توصيف تبرير العلاقة بين الموظَّف والدَّولة، وعدم ملاءمتها لمتطلَّبات القانون الإداري، عَدَل الفقه والقضاء عنها، وتمسكا بنظرية تُركِّز على اعتبار علاقة

---

(١) د.شاب توما منصور: القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، مطبعة العراق، بغداد – العراق، ١٩٨٠، ص٢٩٢؛ د.ماهر صالح الجبوري، مرجع سابق، ص١٣٣ وما بعدها.

(٢) د.أنور أحمد رسلان: الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربيَّة، القاهرة – مصر، ١٩٩٧، ص٩٤.

(٣) د.محمد علي بدير، د.عصام عبد الوهاب البرزنجي، د.مهدي السلامي: مرجع سابق، ص٢٩٨.

الموظَّف بالدَّولة هي عقد من عقود القانون العام (عقد إداري)[1]، على أساس أنَّ القانون الإداري يمنح الإدارة سلطات وامتيازات واسعة في الرقابة والتوجيه، وفرض الجزاءات على المتعاقد الآخر، وعلى تعديل العقد، وإنهائه، لكي تضمن إدارة المرفق العام وتحقيق الصالح العام. غير أنَّ هذا التكييف لم يَسلم من النقد أيضاً، ذلك لأنَّ العقد الإداري، وإنْ كان يخوِّل الإدارة كلّ هذه الامتيازات، إلاَّ أنَّها تبقى مقيَّدة باعتبارات متعدِّدة، أهمها: وقوع الخطأ من المتعاقدين مع الإدارة، أو تغيُّر الظروف، فضلاً عن حق المتعاقد الذي لم يُخطىء بالمطالبة بالتعويض عمَّا يلحقه من ضرر جراء تعديل الإدارة لشروط العقد، الأمر الذي قد يمسّ من التوازن المالي للعقد أو إنهائه قبل مدَّته[2]، ومخالفة الإدارة لهذه القيود تخضع لرقابة القضاء الذي يخوِّل المتعاقد معها حقّ المطالبة بفسخ العقد[3].

وقد أدَّى عجز هاتين النظريتين عن توصيف العلاقة بين الموظَّف والإدارة، إلى تركهما، والسبب في ذلك – حسب ما يراه بعض الفقهاء الإداريين أنَّهما: "يتعارضان مع قواعد تطوُّر الوظيفة العامَّة ويحتمان تجميد نشاطات الوظيفة العامَّة في قوالب العقود، كما أنَّهما يتعارضان مع جوهر الرابطة الوظيفيَّة، التي تُحدِث مُوجبات، ليس فقط بين الموظَّف والإدارة؛ بل أيضاً مع الأشخاص الذين ينتفعون من الوظيفة العامَّة، وفي ذلك تعارض مع العقود الثنائية، إضافة إلى أنَّ قرار التعيين لا يُنشئ للموظَّف مركزاً ذاتياً؛ بل يكون هذا المركز موجود سلفاً بفعل الأنظمة والقوانين، وهذا الوجود لا يتأثَّر بشخص شاغل الوظيفة"[4].

٢. المرحلة الثانية النظرية التنظيميَّة:

بعد الانتقادات التي وُجِّهت إلى النظريات التعاقديَّة بسبب قصورها في تفسير العلاقة الوظيفيَّة وتوصيفها، عدَّل الفقه والقضاء الفرنسي عنها، لتحلّ محلَّها نظريَّة المركز التنظيمي أو اللائحي[5]، ومضمون هذه النظرية هو أنَّ القوانين واللوائح هي التي تُحدِّد شروط الوظيفة العامَّة وأحكامها، وحقوق الموظَّف وواجباته[6]، وأنَّ الموظَّف يخضع لما تضعه الدَّولة من قواعد لتنظيم هذا المركز، دون أنْ يكون

---

(١) د.محمد علي بدير، د.عصام عبد الوهاب البرزنجي، د.مهدي السلامي: مرجع سابق،ص٢٩٩.

(٢) د.ماجد راغب الحلو: مرجع سابق، ص١٧٦.

(٣) د.شاب توما منصور: القانون الإداري، مرجع سابق، ص٢٩٥؛ د.محمد علي بدير، د.عصام عبد الوهاب البرزنجي، د.مهدي السلامي: مرجع سابق، ص٢٩٩.

(٤) د.محيي الدين القيسي: مرجع سابق، ص٣٢٩.

(٥) د.محمد فؤاد مهنا: سياسة الوظائف العامَّة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم، الطبعة الأولى، دار المعارف، الإسكندرية – مصر، ١٩٦٧، ص٥٢٧.

(٦) د.مازن ليلو راضي: مرجع سابق، ص١٦٨.

للموظَّف الحق في الاعتراض عليها، طالما التزمت الدَّولة بالقوانين واللوائح، التي تحكم مركزه. وقد استقرَّ الفقه والقضاء في فرنسا(١)، وفي لبنان على هذا؛ وقد أقرَّ المشرِّع الفرنسي المركز القانوني للموظَّف العام في قانون الموظَّفين ذي الرقم (٢٢٩٤) لسنة ١٩٤٦؛ حيث نصّ صراحة على الطابع التنظيمي لعلاقة الموظَّف بالإدارة؛ ثمَّ عاد وكرَّر ذلك في نظام الموظَّفين رقم (٢٤٤) لسنة ١٩٥٩، في المادة الخامسة منه التي تبنَّت النصّ السابق الوارد في قانون (١٩٤٦/٢٢٩٤)، وبعد ذلك نَصَّ عليه القانون ذو الرقم (٦٣٤) الصادر في ١٣/تموز/١٩٨٣ المعدَّل، المتعلِّق بحقوق والتزامات الموظَّفين؛ حيث جاء فيه: "إنَّ الموظَّف تجاه الإدارة في مركز قانوني وتنظيمي"(٢).

أما في لبنان، فقد سار نظام الموظَّفين الصادر بالمرسوم الاشتراعي ذي الرقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدَّل، بالاتِّجاه نفسه الذي انتهجه المشرِّع الفرنسي، في تقرير الوضعيَّة النظامية للموظَّفين؛ إذ نصّ على التالي: "يخضع الموظَّفون للأحكام القانونيَّة والتنظيميَّة المتعلِّقة بالوظائف العامَّة، وتُطبَّق عليهم جميع الأحكام القانونيَّة والتنظيميَّة اللاحقة، دون أنْ يكون لهم أي حق مُكتسَب في الاستفادة من الأحكام السابقة"(٣).

وقد أكَّد القضاء الإداري في لبنان ذلك في قراراته؛ إذ جاء في أحد أحكام مجلس شورى الدَّولة اللبناني، أنَّ "وضع الموظَّف في الدَّولة ليس وضع التعاقد الذي يسود قواعد الحق الخاص، بل إنَّه وضع قانوني تنظيمي"(٤).

ويذهب أحد فقهاء القانون الإداري اللبناني إلى القول: "من مراجعة قرارات مجلس شورى الدَّولة في لبنان يتبيَّن لنا أنَّ هذا المجلس قد قرَّر الوضع القانوني أو النظامي للموظَّفين العموميين، وليس الوضع التعاقدي"(٥).

أما في العراق، فعلى الرغم من عدم وجود نصوص شبيهة بما في قانون الوظائف العامَّة في

---

(١) د.طعيمة الجرف: القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربيَّة، القاهرة – مصر، ١٩٧٨، ص٦٤٦.

(٢) المادة (٤) من قانون حقوق والتزامات الموظَّفين الفرنسي، رقم (٦٣٤)، لسنة ١٩٨٣ المعدَّل.

(٣) المادة (٢) من نظام الموظَّفين العموميين اللبناني، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (١١٢)، لسنة ١٩٥٩ المعدَّل.

(٤) قرار مجلس شورى الدَّولة اللبناني، رقم ٢٤٨، في ١٠/٦/١٩٥٨، واكيم/الدَّولة، المجموعة الإداريَّة، ١٩٥٨، ص١٩٧؛ والقرار رقم ٤١، في ٢٠/٢/١٩٧٩، الأمين/الدَّولة، قرارات مجلس شورى الدَّولة، الجزء الثاني، ١٩٨٢، ص٩١٥؛ والقرار رقم ٢٩٨، في ١٦/٢/١٩٩٨، أيوب/الدَّولة، مجلة القضاء الإداري، العدد١٣، المجلد١، ١٩٩٩، ص٣١٧.

(٥) د.محيي الدين القيسي: مرجع سابق، ص٣٢٧.

فرنسا ولبنان، إلاَّ أنَّ هناك بعض النصوص التي يُمكن من خلالها أنْ نستشف الطبيعة التنظيميَّة، ومن ذلك ما ورد في قانون انضباط موظَّفي الدَّولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل؛ إذ نصّ على أنَّ: "الوظيفة العامَّة، تكليف وطني، وخدمة اجتماعيَّة، يستهدف القائم بها المصلحة العامَّة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونيَّة النافذة"(١)؛ هذا بالإضافة إلى النصوص التي تحدِّد واجبات الموظَّف الإيجابيَّة والسلبيَّة بموجب القانون(٢).

وبدوره، أكَّد القضاء العراقي، لأكثر من مرَّة، على أنَّ علاقة الموظَّف بالإدارة هي علاقة تنظيميَّة، فقد قرَّرت محكمة التمييز الاتِّحاديَّة بأنَّ "مركز الموظَّف هو مركز تنظيمي وعلاقة الحكومة بموظَّفيها هي علاقة تنظيميَّة عامة، تحكمها القوانين والأنظمة"(٣).

كما سار القضاء الإداري في العراق في الاتِّجاه ذاته الذي قرَّرته محكمة التمييز الاتحادية؛ إذ جاء في أحد أحكام الهيئة العامَّة لمجلس شورى الدَّولة "إنَّ علاقة الموظَّف بالدَّولة علاقة تنظيميَّة تحكمها القوانين والأنظمة، وهو ما استقرَّ عليه الفقه والقضاء في العراق..."(٤).

كما أنَّ غالبية الفقهاء في العراق، لم يتردَّدوا في عَدِّ الموظَّف العام – وفقاً للقانون العراقي – في مركز تنظيمي عام لا في مركز تعاقدي، مستندين في ذلك إلى أنَّ أحكام الوظيفة العامَّة كافة تنظمها قوانين الخدمة المدنيَّة، وقوانين الانضباط وغيرها من النصوص المنظّمة لأحوال الموظَّفين(٥).

وفقاً لما تقدَّم، هناك عدَّة نتائج قانونيَّة، تترتَّب على اعتبار علاقة الموظَّف بالدَّولة علاقة تنظيميَّة، نذكر أهمها:

١. نشوء مركز قانوني للموظَّف، وخضوعه للحقوق والموجبات الوظيفيَّة، بمجرد صدور قرار التعيين من قِبَل الجهة صاحبة الاختصاص بإسناد الوظيفة للموظَّف، وموافقته على هذا القرار، علماً أنَّ عدم موافقة الموظَّف على القرار لا أثر له، فهو لا يلغي المفاعيل القانونيَّة المترتِّبة على صدور قرار

---

(١) المادة (٣) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

(٢) المادتان (٤، ٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

(٣) حكم محكمة التمييز الاتحادية العراقيَّة، رقم ١٣٩/ح/١٩٦٦، في١٥/١٢/١٩٦٦، منشور في مجلة ديوان التدوين القانونيَّة، العدد١، السنة٦، نيسان/١٩٦٦، ص٢٧٦.

(٤) قرار الهيئة العامَّة لمجلس شورى العراق، رقم ٥/انضباط/تمييز/٢٠٠٤، في ١٩/١/٢٠٠٤، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة لعام ٢٠٠٤، وزارة العدل العراقيَّة – مجلس شورى الدَّولة، ص٢٤٩ – ٢٥٠.

(٥) د.شاب توما منصور: القانون الإداري، مرجع سابق، ص٢٩٧؛ د.علي محمد بدير، د.عصام عبدالوهاب البرزنجي، د.مهدي السلامي: مرجع سابق، ص٣٠١؛ د.علي جمعة محارب: مرجع سابق، ص٥٢؛ د.ماهر صالح الجبوري: مرجع سابق، ص١١٤.

التعيين، التي تُعتبر سارية من تاريخ صدور القرار التعيين[١]، ويتطلَّب إلغاء هذه المفاعيل صدور قرار آخر بالإلغاء من قِبَل السُّلطة صاحبة الاختصاص.

٢. تستمر علاقة الموظَّف بالدَّولة إلى حين قبول استقالته من الوظيفة، من قِبَل الإدارة ويكون ذلك بقرار صريح أو ضمني، طبقاً لقواعد الخدمة، ولا تنقطع هذه الصلة بمجرد تقديم الاستقالة[٢].

٣. خضوع الموظَّف العام في علاقته بالإدارة إلى القواعد القانونيَّة التي تحكم الوظيفة، وهي قواعد مُعدَّة سلفاً، تتميَّز بعموميتها وسريانها على جميع الموظَّفين الذين ينتمون للفئة نفسها، وتحدّد بمقتضاها حقوق الموظَّفين وواجباتهم، وتطبَّق على الموظَّف بمجرَّد التحاقه بالوظيفة[٣]، وله مطالبة الإدارة باحترام تلك الحقوق[٤].

٤. يجوز تغيير مركز الموظَّف في أي وقت، وليس له أنْ يحتجّ بأنَّ له حقاً مُكتسباً، في أنْ يُعامَل بمقتضى النظام القديم الذي عُيِّن في ظلِّه؛ بل إنَّ النظام القانوني للموظَّفين يخضع للتعديل وفقاً لمقتضيات المصلحة العامَّة؛ ويتفرَّع عن ذلك أنَّ النظام الجديد يسري على الموظَّفين بأثر مباشر من تاريخ العمل به، ولا يسري بأثر رجعي إلاَّ بالنص الخاص[٥].

٥. يلتزم الموظَّفون بالعمل على ضمان سَير المرفق العام بانتظام واطراد، بحيث لا يجوز لهم الإضراب عن أعمال وظائفهم؛ إذ إنَّ التوقُّف عن العمل يُعدُّ إخلالاً بانتظام سَير المرفق العام، الأمر الذي حدا ببعض التشريعات أنْ لا تكتفي بالمعاقبة على هذا الفعل تأديبياً؛ بل عدَّته جريمة جزائية[٦].

٦. إنَّ أهم ما ينتج عن اعتبار علاقة الموظَّف بالإدارة علاقة تنظيميَّة، هو النظام التأديبي، الذي تستطيع الإدارة بواسطته فرض الجزاءات التأديبيَّة على الموظَّف الذي يخلّ بواجبات الوظيفة العامَّة، أو يقوم بعمل المحظورات التي يمنعها القانون، على أنْ تكون ممارسة هذه السُّلطة بهدف تحقيق مصلحة المرفق العام وفقاً للقانون. وهذه الفقره هي الأساس في موضوع بحثنا في هذه الرسالة.

---

(١) د.علي محمد بدير، د.عصام عبد الوهاب البرزنجي، د.مهدي السلامي: مرجع سابق، ص٣٠٢.

(٢) د.ماهر صالح علاوي الجبوري: الوسيط في القانون الإداري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد – العراق، ٢٠٠٩، ص٢٣٢.

(٣) د.ماجد راغب الحلو: مرجع سابق، ص٢٥٣.

(٤) د.محيي الدين القيسي: مرجع سابق، ص٣٣٠.

(٥) د.محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبيَّة للموظَّف العام، دار النهضة العربيَّة، القاهرة – مصر، ١٩٦٧، ص٤٤.

(٦) المادة (٣٤٠) من قانون العقوبات اللبناني، رقم ٣٤٠، لسنة ١٩٤٣ المعدَّل؛ والمادة (٣٦٤) من قانون العقوبات العراقي، رقم ١١١، لسنة ١٩٦٩، منشور في الوقائع العراقيَّة، العدد١٧٧٨، في ١٩٦٩/٩/١٥.

الفصل الأوَّل
المخالفات التأديبيَّة(١)

تمهيد وتقسيم:

إذا ما أردنـا دراسة عملية تأديب الموظَّف العام إدارياً، عمَّا يصدر منه من أفعال تُعدُّ إخلالاً بواجبات الوظيفة العامَّة، وبمقتضياتها، وتمسُّ هيبتها، والثقة الممنوحة لها من قِبَل جمهور المتعاملين مع القائمين عليها، فإنَّه يجب علينا التعرُّف على ماهية المخالفة التأديبيَّة، في التشريعات، والأحكام القضائيَّة، والآراء الفقهيَّة، وعلى الطبيعة القانونيَّة لها، ومدى خضوعها لمبدأ الشرعيَّة، والعقبات التي تعترض تطبيق هذا المبدأ، لنتمكن من دراسة الأركان المكوّنة لها، التي تباين الفقه بتحديدها، ومن ثمَّ دراسة أثر الواجبات الوظيفيَّة عليها. وعليه، سوف نقوم بتقسيم هذا الفصل إلى أربعة مباحث، فنخصِّص المبحث الأوَّل لدراسة ماهية المخالفة التأديبيَّة، بينما ندرس في المبحث الثاني طبيعة المخالفة التأديبيَّة، أما المبحث الثالث فنتناول فيه أركان المخالفة التأديبيَّة، وفي المبحث الرابع ندرس أثر الواجبات الوظيفيَّة على المخالفة التأديبيَّة.

---

(١) يلاحظ في هذا الشأن اختلاف المصطلحات المستعملة في هذا المجال، فتارة تسمى بالجريمة التأديبيَّة، أو المخالفة التأديبيَّة، وتارة أخرى تسمى بالخطأ الإداري، وأخرى تسمى بالمخالفة الانضباطيَّة أو المسؤولية المسلكية، ورغم التباين والاختلاف في التسمية، إلاَّ أنَّها تدل جميعها على معنى واحد، وهو الإخلال بالواجبات الوظيفيَّة أو القيام بالمحظورات المتعلقة بالوظيفة العامَّة أو الأفعال التي تمس كرامتها وهيبتها. وعليه، سنعتمد في دراستنا هذه اسم المخالفة التأديبيَّة لأنَّها الأقرب من بينها.

المبحث الأوَّل
ماهية المخالفة التأديبيَّة

إذا ما أخلَّ الموظَّف العام بواجب من واجبات الوظيفة العامَّة، وارتكب فعلاً (عن عمد، أو عن إهمال)، مخالفاً بذلك الواجبات التي حدَّدها المشرِّع في القوانين والأنظمة الخاصَّة بالوظيفة العامَّة، فإنَّه يُجازى تأديبياً؛ وهذا ما يُسمَّى بالمسؤولية التأديبيَّة للموظَّف العام. وهذه المسؤوليَّة هي التي تضمن احترام الموظَّفين لواجباتهم، التي تفرضها عليهم القوانين والأنظمة الخاصَّة بالوظيفة العامَّة.

والمشرِّع – في العادة – لا يضع تعريفاً شاملاً ودقيقاً للمخالفة التأديبيَّة، شأنه في ذلك شأن المشرِّع الجزائي؛ حيث يكتفي – في الغالب – بإيراد الواجبات التي يجب على الموظَّف القيام بها، والمحظورات التي يجب أنْ يمتنع عن القيام بها. تاركاً الأمر إلى الأحكام القضائيَّة والآراء الفقهيَّة لسدّ هذا النقص.

ووفقاً لذلك، سوف نقوم بتقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، بحيث نتناول في المبحث الأوَّل مدلول المخالفة التأديبيَّة في التشريع المُقارن، وفي المبحث الثاني نتطرَّق إلى مدلول المخالفة التأديبيَّة في بعض أحكام القضاء الإداري المُقارن، أما في المبحث الثالث، فنتناول مدلول المخالفة التأديبيَّة في الفقه المُقارن.

المطلب الأوَّل: مدلول المخالفة التأديبيَّة في التشريع المُقارن

إذا درسنا التشريعات في كلّ من فرنسا، ولبنان، والعراق، (محل دراستنا في هذا البحث)، نجد أنَّها قد سلكت مسلكاً واحداً، وهو خُلُوِها من تعريف مانع وجامع لمدلول المخالفة التأديبيَّة، ولعلَّ السبب في ذلك هو رغبة المشرِّع بتفادي إيراد تعريف قاصر عن التطبيق على المخالفات التأديبيَّة الصادرة عن الموظَّفين كافة، لأنَّ مثل هكذا مدلول لا يمكن إيراده بصورة دقيقة ومحدَّدة يصلح لكلِّ زمان، قد يظهر خلاله نوع جديد من المخالفات لم يذكره المشرِّع في التعريف، ما يؤدِّي إلى اعتبار أنَّ القيام بهكذا فعل ليس مخالفة تأديبيَّة؛ وبالتالي، لا يمكن المُعاقبة عليه. ووفقاً لما تقدَّم، سوف نقسِّم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، فنتناول في الفرع الأوَّل منها مدلول المخالفة التأديبيَّة في التشريع الفرنسي، وفي الفرع الثاني نتطرَّق إلى مدلول المخالفة التأديبيَّة في التشريع اللبناني، بينما نتناول في الفرع الثالث مدلول المخالفة التأديبيَّة في التشريع العراقي.

الفرع الأوَّل: مدلول المخالفة التأديبيَّة في التشريع الفرنسي

لم يعرِّف المشرِّع الفرنسي المخالفة التأديبيَّة في قوانين التوظيف المتعاقبة، ففي قانون الموظَّفين الصادر بتاريخ ١٩/تشرين الأول/١٩٤٦ (الملغى)، بعد أنْ أورد نصوصاً ضَمَّنها بعض المخالفات التأديبيَّة، جاء بنص في (المادة ١٤) يقضي بالمُعاقبة تأديبياً، على كلّ خطأ يُرتكب أثناء تأدية أو بمناسبة تأدية الوظيفة العامَّة(١).

ثمَّ صدر بعد ذلك نظام الموظَّفين بالمرسوم رقم (٢٤٤) بتاريخ ٤/شباط/١٩٥٩، الذي أورد نصاً لا يختلف عن النص الذي أقرَّه القانون السابق وهو: "إنَّ كلّ خطأ يرتكبه الموظَّف أثناء ممارسته وظيفته أو بمناسبة هذه الممارسة، يعرِّضه للعقوبة التأديبيَّة، دون المساس بالعقوبات التي قد يتعرَّض لها بمقتضى القانون الجزائي"(٢).

فالمشرِّع قد وضع معيار للخطأ، يندرج تحته العديد من الصوَر والأوضاع للخطأ التأديبي، وهو معيار مَرِن، قد يكتمل باللوائح، أو القرارات، أو التعليمات، وقد يترك للإدارة سلطة تقديريَّة داخلة في نطاق الإطار العام، أي إنَّ تلك النصوص، هي نصوص مُقيَّدة للإدارة من حيث وجوب الخطأ، ولكنَّها تترك لها سلطة التقدير في حدود المبدأ العام(٣).

ونصَّ كذلك على أنَّه: "عند ارتكاب خطأ فادح، سواء أكان ذلك بسبب الإخلال بالواجبات المسلكية، أم بسبب ارتكاب مخالفة للقانون العام، يجوز إحالة الموظَّف المسؤول إلى الجهة التأديبيَّة المختصَّة"(٤).

أما القانون رقم (٦٣٤) الصادر بتاريخ ١٣/تموز/١٩٨٣ المعدَّل، والخاص بحقوق والتزامات الموظَّفين، فقد تضمَّنت مواده من (٢٥ – ٣٠) العديد من صور الواجبات الوظيفيَّة، التي يُعتبر الخروج عليها من المخالفات التأديبيَّة التي تستوجب المساءلة التأديبيَّة، ليقرِّر المشرِّع بذلك أنَّ: "كلّ خطأ يرتكبه الموظَّف أثناء قيامه بواجبات وظيفته أو بمناسبتها، يُعرِّضه للمسؤولية التأديبيَّة، دون الإخلال بالمسؤولية

---

(1) Charles sénégas: Les droits et Les obligations des fonctionnaire, Paris 1955, p.59;

أشار إليه: د.محمد جودت الملط: مرجع سابق، ص٧٦؛ د.زهوة عبد الوهاب حمود: التأديب في الوظيفة العامَّة، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، مصر، ١٩٨٣، ص٣٢. وكذلك:

André de Laubadère: Traité de droit administrative, Paris, 1973, p.100 ets.

(2) Article. (11) de l'ordonnance, 224 du 4 Février 1959.

(٣) يسري لبيب حبيب، نظرية الخطأ التأديبي (النظرية والتطبيق)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، ١٩٩٥، ص١١٥.

(4) Article. (33) de l'ordonnance، 224 du 4 Février 1959.

الجزائية متى ما توافرت شروط ذلك"[١].

وعليه، نجد أنَّ المشرِّع الفرنسي لم يُعرِّف المخالفة التأديبيَّة، وإنَّما اقتصر على تحديد الواجبات التي يتعيَّن على الموظَّف الالتزام بها، والمحظورات التي يجب عليه تجنُّبها؛ إذ إنَّ الخروج عليها يُعدُّ مخالفة تأديبيَّة تعرِّضه للجزاء التأديبي.

الفرع الثاني: مدلول المخالفة في التشريع اللبناني

لم يُعرِّف المشرِّع اللبناني في نظام الموظَّفين العموميين المخالفة التأديبيَّة[٢]، وقد سار المشرِّع اللبناني على خطى المشرِّع الفرنسي، فبعد أنْ بيَّن في المادة (١٤) الواجبات الوظيفيَّة، وفي المادة (١٥) المحظورات الوظيفيَّة، نصَّ على أنَّه: "يُعتبر الموظَّف مسؤولاً من الوجهة المسلكية، ويتعرَّض للعقوبات التأديبيَّة إذا ما أخلَّ عن قصد، أو إهمال بالواجبات التي تفرضها عليه القوانين والأنظمة النافذة، ولا سيما المنصوص عليها في المادتين (١٤، ١٥) من هذا المرسوم، ولا تحُول الملاحقة التأديبيَّة دون ملاحقة هذا الموظَّف عند الاقتضاء، أمام المحاكم المدنيَّة أو الجزائيَّة المختصَّة"[٣].

ووفقاً لما تقدَّم في المادة أعلاه، يتَّضح أنَّ كلّ إخلال بالواجبات الوظيفيَّة، يُشكِّل مُخالفة مسلكيَّة (تأديبيَّة)، ولكن هذا المعيار هو معيار عام وواسع الإطار والتطبيق، وذلك لأنَّ أسلوب المشرِّع في النصّ، في تحديد الواجبات والمحظورات الوظيفيَّة، يتمّ – عادة – بمعيار مَرِن، فهو يضع الواجب العام، أو النهي العام، دون أنْ يقدِّم تحديداً كاملاً للمخالفة التأديبيَّة. فمثلاً: واجب الطاعة الرئاسيَّة، لا يمكن حصر أوجه مخالفته، لأنَّه يرتبط بالتعليمات والأوامر الصادرة من الرئيس إلى المرؤوسين، وهي قابلة للتعداد إلى ما لا نهاية، إذ إنَّ كلّ مخالفة لأي أمر من أوامر الرئيس يمثِّل مخالفة تأديبيَّة من قِبَل المرؤوس، تقتضي الجزاء التأديبي عليها. وأيضاً واجب عدم الإخلال بكرامة الوظيفة العامَّة، هو معيار مَرِن ومطاط لأنَّه لا يقتصر على مجال العمل؛ بل إنَّه قد يتحقَّق خارج العمل، ويختلف هذا الواجب من مرفق إلى مرفق آخر؛ ويختلف أيضاً داخل المرفق الواحد، وذلك تبعاً للمستوى والدرجة الوظيفيَّة التي

---

(1) "Toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire sans préjudice، le cas échéant، des peines prévues par la loi pénale.", Article (29) Loi No 83 - (634) du 13 juillet1983.

قاعدة التشريعات الفرنسية، منشور على الموقع الإلكتروني: *www.Legifrance.gour.fr - droit - francais*؛ آخر زيارة للموقع بتاريخ ١٥/٥/٢٠١٤.

(٢) نظام الموظَّفين العموميين اللبناني، الصادر بالمرسوم الاشتراعي ذي الرقم (١١٢)، لسنة ١٩٥٩ المعدَّل.

(٣) المادة (٥٤) من نظام الموظَّفين العموميين اللبناني، الصادر بالمرسوم الاشتراعي ذي الرقم (١١٢)، لسنة ١٩٥٩ المعدَّل.

يشغلها الموظَّف. وهذا الأسلوب أو معيار مَرِن ينعكس على حُسن أداء الوظيفة العامَّة، ذلك أنَّ القانون الإداري هو قانون حديث النشأة؛ وبالتالي، فإنَّ قواعده لم تنضج بعد، لتدوين أو تعيين كلّ المخالفات التأديبيَّة، كما هو الحال في قانون العقوبات.

وعليه، فإنَّ المشرِّع اللبناني، لم يُعرِّف المخالفة التأديبيَّة، ولم يحصرها، ذلك أنَّ حصرها وتحديدها بقائمة، يجعلان الكثير من المخالفات التي لم تندرج في هذه القائمة بمنأى عن العقاب، لأنَّها لم ترد في القائمة؛ وبالتالي، فهي تُعتبر أعمالاً مُباحة.

الفرع الثالث: مدلول المخالفة التأديبيَّة في التشريع العراقي

لم يتطرَّق المشرِّع العراقي في قوانين الانضباط المُتعاقبة إلى تعريف المخالفة التأديبيَّة، أو حتى تحديدها، فعند الرجوع إلى قانون انضباط موظَّفي الدَّولة رقم (٤١) لسنة ١٩٢٩ (الملغى)، وقانون انضباط موظَّفي الدَّولة رقم (٦٩) لسنة١٩٣٦الملغى، نجده قد أورد في بعض موادهما مصطلح الذنب للدلالة عليها، وفي مواد أخرى استعمل مصطلح التُّهمة[(١)].

أما في قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل، فبعد أنْ جاء في المادة (٤) منه تحديد واجبات الموظَّف، وفي المادة (٥) المحظورات عليه، جاء بالقول: "إذا خالف الموظَّف واجبات وظيفته، أو قام بعمل من الأعمال المحظورة عليه، يُعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، ولا يمسّ ذلك بما قد يُتَّخذ ضده من إجراءات وفقاً للقوانين"[(٢)].

ووفقاً لما سبق، يتَّضح أنَّ المشرِّع العراقي، لم يُعرِّف المخالفة التأديبيَّة، في تشريعاته المتعاقبة، وترك أمر تعريفها لأحكام القضاء الإداري والفقه، كما فعل غيره من المشرِّعين في الدول محلّ دراستنا، وذلك لأنَّ التشريعات تُوضَع لمُدَد طويلة، وقد تبقى دون تعديل أو تغيير. وحصر المخالفة التأديبيَّة بتعريف محدَّد قد يؤدِّي إلى خروج بعض الأفعال عن التأثيم، خصوصاً وأنَّ القانون الإداري هو قانون مَرِن وسريع التطوُّر، فكلَّما طرأ على الوظيفة العامَّة تطور، طرأ تطوّر يُماثله على النظام الوظيفي ما ينعكس إيجاباً على تطوُّر النظام التأديبي.

---

(١) المواد (٢٣، ٢٤، ٣٧، ٤٣) من قانون انضباط موظَّفي الدَّولة، رقم (٤١)، لسنة ١٩٢٩ (الملغى)؛ والمواد (١٩، ٢٠، ٢٣، ٢٥، ٣٣) من قانون انضباط موظَّفي الدَّولة، رقم (٦٩)، لسنة ١٩٣٦ (الملغى)؛ وكذلك حنان محمد مطلك القيسي: الرقابة القضائيَّة على الملاءمة بين المخالفة والعقوبة في القرارات التأديبيَّة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، العراق، ١٩٩٤، ص١٣.

(٢) المادة (٧) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

يُستنتج من مسلك المشرِّع في الدوَل محلّ دراستنا نتائج مميَّزة نذكر منها:

١- إنَّ معظم التشريعات الإداريَّة قد سلكت مسلك التشريعات الجزائية. فلم تورد تعريفاً للمخالفة التأديبيَّة. وحَسَناً فعلت في هذا الشأن، فقد يَرِد تعريف قاصرٌ عن الانطباق على كافة المخالفات التأديبيَّة. وفضلاً عن ذلك، إنَّ المشرِّع لم يُورِد حصراً للأخطاء الوظيفيَّة، لأنَّها تجلّ عن الحصر، بوصفها إخلالاً بواجب وظيفي، والواجبات الوظيفيَّة متعدِّدة ومتباينة، لا يتَّسع المجال لحصرها، وكذلك لتباين أوجه الإخلال بها. وإذا كان نهج المشرِّع عدم حصر الأخطاء الوظيفيَّة المكوّنة للمخالفات التأديبيَّة، فإنَّه يكون من المنطقي أنْ لا يُورد تعريفاً للمخالفة التأديبيَّة.

٢- لقد جاء التأديب الإداري لضمان حقوق الأفراد، ذلك لأنَّ التأديب نشأ في كنف السُّلطة الرئاسيَّة التقديريَّة(١)، وقد استُغلت السُّلطة التقديريَّة استغلالاً سيئاً، فجاء المشرِّع بتحديد أهم الواجبات، وبيان أهم المحظورات، لينهي دور السُّلطة التقديريَّة المُطلقة، التي كانت في العديد من الحالات سلطة تعسُّفية استبداديَّة، وليأتي بالسُّلطة المقيَّدة بالغاية من التأديب.

٣- تبدو أهميَّة تدخُّل المشرِّع بالحدِّ من السُّلطة التقديريَّة المُطلقة، بصورة جوهريَّة في أعمال الرقابة القضائيَّة، ففي حال النص المُقيَّد، يكون دور الرقابة القضائيَّة كاملاً، وبعكس الحال في نطاق السُّلطة التقديريَّة، فإنَّ الرقابة القضائيَّة تكون محدودة، لكي تترك للسلطة الإداريَّة حقَّها الأوَّل في التذنيب والتأديب(٢).

المطلب الثاني: مدلول المخالفة التأديبيَّة في بعض أحكام القضاء الإداري المُقارن

تعرَّض القضاء الإداري – بدوره – إلى تعريف المخالفة التأديبيَّة، فحرص في اجتهاده على إبراز خصائصها وعناصرها. وقد تباينت مواقف القضاء الإداري في الأنظمة المُقارنة في تعريفه للمخالفة التأديبيَّة الأمر الذي جعله أنْ لا يُقدِّم تعريفاً محدَّداً يمكن اعتماده، وما قدَّمه هو عبارة عن صوَر لما يمكن أنْ يُعدُّ من قبيل المخالفات التأديبيَّة؛ إذ إنَّ أغلب التكييفات التي أوردها القضاء الإداري يُمكن اعتبارها أمثلة للمخالفات التأديبيَّة، إلاَّ أنَّها تُعدُّ بمثابة قاعدة مُلزمة، واجبة الاتِّباع، لأنَّ مصدرها القضاء الإداري. وعليه، سنتولى بيان ذلك في ثلاثة فروع، نخصِّص الفرع الأوَّل منها لتحديد مدلول المخالفة التأديبيَّة في القضاء الإداري الفرنسي، والفرع الثاني لتحديد مدلول المخالفة التأديبيَّة في القضاء الإداري

---

(١) د.سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، الكتاب الثالث – قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة – مصر، ١٩٧٩، ص٧٨.

(٢) د.يسري لبيب حبيب: مرجع سابق، ص١١٩.

اللبناني، بينما نحدِّد الفرع الثالث لتحديد مدلول المخالفة التأديبيَّة في القضاء الإداري العراقي.

الفرع الأوَّل: مدلول المخالفة التأديبيَّة في القضاء الإداري الفرنسي

استقرَّ قضاء مجلس الدَّولة الفرنسي على أنَّ المخالفة التأديبيَّة لا تخضع لمبدأ الشرعيَّة (لا جريمة إلاَّ بنص)؛ لذلك، يكون تكييف الفعل المنسوب إلى الموظَّف، ومدى اعتباره مخالفة تأديبيَّة خاضعين لرقابة القضاء الإداري[١].

وقد اعتبر مجلس الدَّولة الفرنسي إخلال الموظَّف بواجبات وظيفته، مخالفة تأديبيَّة تستوجب التأديب، وكذلك فإنَّ سلوك الموظَّف خارج نطاق الوظيفة يُمكن أنْ يعرِّضه للملاحقة التأديبيَّة، إذا ما أخلَّ بكرامة هذه الوظيفة ومقتضياتها؛ إذ يجب على الموظَّف أنْ يتفادى – في تصرفاته – الأعمال الشائنة والشاذة التي تُعيبه، وتمسُّ بمسلكه الاجتماعي[٢].

كما عدَّ المجلس، "إقامة الأستاذ علاقة غير مشروعة مع إحدى تلميذاته مخالفة تأديبيَّة تستلزم العقاب"[٣].

وقضى أيضاً بأنَّ: "تغيُّب الموظَّف عن عمله، دون عذر مشروع، يُعتبر مخالفة تأديبيَّة تستوجب الجزاء"[٤].

وكذلك قرَّر المجلس "أنَّ قرار العقوبة الصادر بحقِّ مدرِّس لإفراطه في تعاطي المشروبات الروحيَّة هو واقع في محله القانوني، على الرغم من أنَّ تعاطي الكحول كان قد تمَّ خارج المدرسة، ولم يكن له تأثير على أداء المدرس الوظيفي"[٥].

وعليه، يتَّضح لنا أنَّ مجلس الدَّولة الفرنسي، اتَّخذ الموقف ذاته الذي اتَّخذه المشرِّع الفرنسي، بإيراد صور للمخالفة التأديبيَّة، دون أنْ يُورد تعريفاً دقيقاً ومحدَّداً يمكن اعتماده لبيان المخالفة التأديبيَّة.

---

(١) عامر إبراهيم أحمد الشمري: العقوبات الوظيفيَّة، دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، زين الحقوقية، بيروت – لبنان، ٢٠١١، ص٣٥.

(٢) فوزي حبيش: الوظيفة العامَّة شؤون الموظَّفين، الطبعة الأولى، المطبعة البوليسية، بيروت – لبنان، ١٩٨٦، ص٢١٦ – ٢١٧.

(3) C.E. 20 Juin 1958, Louis, Res, p.368.

أشارت إليه: د.تغريد محمد النعيمي: مرجع سابق، ص١٦٢.

(4) C.E. 20 Avril 1951, Athiel, Res, p.758.

أشارت إليه: د.زهوة عبد الوهاب: مرجع سابق، ص٣٩.

(5) C.E. 22.12.1965 - Cité pajacques Bazin (avocat au bureau de Paris).

أشار إليه: عبد اللطيف قطيش: مرجع سابق، ص١٧٣.

الفرع الثاني: مدلول المخالفة التأديبيَّة في القضاء الإداري اللبناني

لم يُعرِّف الاجتهاد الإداري اللبناني المُخالفة التأديبيَّة، وإنَّما اكتفى، فقط، بإيراد صور لها، من خلال ما يتولاه مجلس شورى الدَّولة من رقابة على مدى صحَّة الوقائع المنسوبة إلى الموظَّف، ومدى تكييفها القانوني.

فجاء في قرار لمجلس شورى الدَّولة اللبناني أنْ: "تشكّل مخالفات مسلكيَّة تبرِّر العقوبة التأديبيَّة، دفع مُعتمد القبض مبلغاً من المال قبل صدور الحوالة، واحتفاظه بالأموال العموميَّة في منزله"(١).

وقضى المجلس ذاته في قرار سابق له: "أنَّه عملاً بما يملك من سلطة التقدير والمراقبة على صحَّة الوقائع المُتَّخذة أساساً للعقوبة التأديبيَّة، وتكيّفها القانوني، فإنَّه يرى أنَّه في ما يورده المستدعي من عبارات، جاءت في جواب له شذوذاً عن المألوف في مخاطبة الرؤساء، مبرراً للمؤاخذة المسلكيَّة، يجعل التدبير العقابي المُتَّخذ بحقِّه قائماً على سبيله الصحيح، وفي موقعه القانوني"(٢).

ومن جانب آخر، اعتبر المجلس "رفض المستدعي الاستجابة إلى رئيسه التسلسلي وإصراره على عدم إعطاء المعلومات اللازمة، يكون بذلك قد خالف القوانين والأنظمة المرعية الإجراء، كما وأنَّه قد خالف القوانين بالاتصال بالوزير دون المرور عبر رئيسه التسلسلي، وفي الحالتين يُعتبر تصرُّف المستدعي تصرُّفاً مخالفاً للقوانين"(٣).

وجاء في قرار آخر له: "أنَّ المخالفة التي يرتكبها الموظَّف المُنقطع عن العمل، في عدم مراعاة الأصول القانونيَّة للإفادة من حالات الانقطاع عن العمل التي يُجيزها النظام القانوني... إنَّما يبقى للإدارة أنْ تفرض العقوبة التأديبيَّة المناسبة على المخالفة التأديبيَّة المرتكبة..."(٤).

يتَّضح لنا ممَّا تقدَّم، أنَّ الاجتهاد اللبناني هو الآخر، لم يُعرِّف المخالفة التأديبيَّة، وإنَّما ذكر مجموعة من الأمثلة للمخالفات التأديبيَّة التي قد يقوم بها الموظَّف العام بمخالفته للواجبات والمحظورات التي نصّت عليها القوانين والأنظمة الوظيفيَّة.

---

(١) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ١٤٦، بتاريخ ١٩٩٣/١٢/٤، يوسف الخوري/الدَّولة – هيئة التفتيش المركزي، مجلة القضاء الإداري، العدد٨، ١٩٩٣، ص١٣٩.

(٢) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ١٩، بتاريخ ١٩٧١/٢/٣، المجموعة الإداريَّة، ١٩٧١، ص١٧٣.

(٣) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ٥٨، بتاريخ ١٩٩٨/١٠/٢٩، بليل/الدَّولة، مجلة القضاء الإداري، العدد٥، المجلد١، ٢٠٠٣، ص٣٩.

(٤) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ٣٧٣، بتاريخ ٢٠٠١/٣/١، قهوجي/الدَّولة، مجلة القضاء الإداري، العدد١٦، المجلد٢، ٢٠٠٤، ص٥٣٥.

الفرع الثالث: مدلول المخالفة في القضاء الإداري العراقي

عنى القضاء العراقي هو الآخر بإيراد صوَر للمخالفة التأديبيَّة، فقد جاء قرار لمحكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً)، أنَّ: "إخلال الموظَّف بواجبات وظيفته، وخروجه على مقتضياتها، وعدم مراعاته التعليمات والقواعد الحسابيَّة، وتقصيره في أداء واجباته، يكون سبباً لمعاقبته تأديبياً"(١).

وفي حكم سابق للمحكمة ذاتها، أشار إلى أنَّ: "الإهمال في أداء الوظيفة يُعدُّ جريمة انضباطيَّة"(٢).

وجاء في حكم آخر لها: "إنَّ الطعن في الموظَّفين المسؤولين والنَيل منهم، يُعدُّ جريمة انضباطيَّة"(٣). وكذلك اعتبرت المحكمة أنَّ "تجاوز الموظَّف حدود واجباته"(٤). و"عدم استحصال موافقة الجهات المسؤولة"(٥)، يُعدَّان مخالفة انضباطيَّة تستحق العقاب.

يُلاحَظ أنَّ أحكام القضاء العراقي، لم يرد فيها تعريف للمخالفة التأديبيَّة، وإنَّما اكتفت بإيراد مجموعة من الصور، التي هي أمثلة يُحتذى بها، ويُعتبر كلّ فعل منها صورة من صوَر المخالفات التأديبيَّة التي تستوجب العقاب التأديبي إذا ما قام بها الموظَّف عمداً أو عن إهمال.

يتَّضح ممَّا سبق أنَّ أحكام القضاء الإداري في الأنظمة المُقارنة، تعكس مواقف متشابهة ومُتقاربة من تعريف المخالفة التأديبيَّة، سواء بما أوردته من أحكام لتعريفها أم إيراد صورة من صوَرها، فأغلب الأحكام التي مرَّت بنا، ترتبط – عند تقديرها بصحَّة الوقائع المنسوبة للموظَّف – بين الفعل الصادر منه (إيجاباً أو سلباً)، وبين الواجبات المقرَّرة بالقوانين من جهة، وبين الأفعال التي يُمثِّل الخروج عنها إخلالاً بمقتضيات الوظيفة العامَّة، ويخلُّ بكرامتها وهيبتها من جهة أخرى، حتى لو كان الفعل خارج نطاق الوظيفة العامَّة.

---

(١) قرار محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً)، رقم ٧٣/١٦١، بتاريخ ١٩٧٣/٧/٢١، مجلة العدالة، وزارة العدل العراقيَّة، العدد٢، السنة ١١، ١٩٧٥، ص٥٠٨.

(٢) قرار محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً)، رقم ٦٣/٨٢، بتاريخ ١٩٦٣/٧/٢٣، مجلة ديوان التدوين القانوني، العدد٣، السنة ٢، ١٩٦٣، ص١٢٩.

(٣) قرار محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً)، رقم ٦٣/٦٩، بتاريخ ١٩٦٣/١/٢٦، مجلة ديوان التدوين القانوني، العدد٢، السنة ٢، ١٩٦٣، ص١٢٦.

(٤) قرار محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً)، رقم ٦٣/٨٦، بتاريخ ١٩٦٣/٩/٢٢، مجلة ديوان التدوين القانوني، العدد٤، السنة ٢، ١٩٦٣، ص١٦١.

(٥) قرار محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً)، رقم ٦٣/٧٩ بتاريخ ١٩٦٣/٧/٩، مجلة ديوان التدوين القانوني، العدد٣، السنة ٢، مرجع سابق، ص١٣٠.

المطلب الثالث: مدلول المخالفة التأديبيَّة في الفقه الإداري المُقارن

تناول الفقه الإداري تعريف المخالفة التأديبيَّة، على الرغم من الاختلاف في المصطلحات المُستخدمة للتعبير عنها، وقد أدَّى تباين الآراء الفقهيَّة (في الدول محل دراستنا) إلى عدم الوصول إلى تعريف موحَّد يُمكن اعتماده، وإنْ كانت تؤدِّي في مُجملها إلى معنى واحد: هو الإخلال بالواجبات الوظيفيَّة. وعليه، سنتناول هذا المطلب في ثلاثة فروع، بحيث نخصِّص الفرع الأوَّل لمدلول المخالفة في الفقه الإداري الفرنسي، والفرع الثاني لمدلول المخالفة في الفقه الإداري اللبناني، والفرع الثالث لمدلول المخالفة في الفقه الإداري العراقي.

الفرع الأوَّل: مدلول المخالفة في الفقه الإداري الفرنسي

تعرَّض الكثيرون من الفقهاء الفرنسيين لتعريف المخالفة التأديبيَّة، وتحديد مدلولها؛ فقد عرَّفها أحدهم، بأنَّها: "فعل أو امتناع عن فعل يُنسَب إلى الموظَّف، ويُعاقَب عليه بجزاء تأديبي"(١).

وعرَّفها آخر، بأنَّها: "الخطأ المُرتبط بالخدمة، سواء تمَّ داخل المرفق، (كرفض الطاعة، واختلاس الأموال العامَّة، وترك مركز العمل دون مسوغ شرعي، وإفشاء أسرار الوظيفة، والإضراب غير المشروع)، أم تمَّ خارجه، وله أثر على حُسن سَير المرفق، كالإخلال بواجب التحفُّظ في مواجهة السُّلطة التسلسلية"(٢).

ويرى آخر بأنَّها: "تقصير في واجبات الوظيفة التي تختلف من وظيفة إلى أخرى، ويختلف تقييمها وفقاً للرتبة التي يشغلها الموظَّف في التسلسل الإداري"(٣).

***

(1) Francis Delpérée: L'élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique Paris, Thèse, 1969 p.69.

(2) Robert Cherine: Le fonctionnaire Français, Paris 1973, p.163.

"La disciplinaire est dans la faute lié au service; soit qu'elle a été commise dans le service refuse d'obéssance, détournement de fonds public, abandon de poste, indiscretion grave, grève, abusive et…..soit que surmise Avant l'exercice de la fonction ou après son exercise (example: activité interdite) la faute soit incompatible avec le service ; soit enfin que la faute, de caractère personnel, commis hors du service, ait une incidence sur la Bonne Marche du service (example: manque de reservé a la légale de l'autorité hiérarchique).

أشارت إليه: د.زهوة عبد الوهاب حمود: مرجع سابق، ص٣٥.

(3) Victor Silvera: La function publique et ses problèmes actuels, Paris, 1960, p.389.

أشارت إليه: د.زهوة عبد الوهاب حمود: مرجع سابق، ص٣٥.

وذهب اتِّجاه من الفقه إلى القول بأنَّه لا يوجد تعريف شرعي للمخالفات الإداريَّة التأديبيَّة، وطبقاً للنظام الأساسي للوظيفة العامَّة، فإنَّ كلّ خطأ يُرتكب بواسطة الموظَّف العام يُعرِّضه للجزاء؛ وبذلك يقع على عاتق السُّلطة المختصَّة بتوقيع الجزاء التأديبي وتحت رقابة القضاء، تحديد ما إذا كان الموظَّف قد ارتكب مخالفة تأديبيَّة أم لا(١).

الفرع الثاني: مدلول المخالفة التأديبيَّة في الفقه الإداري اللبناني

تعرَّض الفقه اللبناني – بدوره – إلى تعريف المخالفة التأديبيَّة فعرَّفها البعض منهم، بأنَّها: "القيام بعمل محظور، أو عدم القيام بواجب أو الانحراف المسلكي عن مفهوم النظام العام في الوظيفة العامَّة"(٢).

ويرى البعض الآخر منهم أنَّها: "الخطأ المُرتكب أثناء الوظيفة، أو في معرض القيام بها"(٣).

واعتبر آخر أنَّ: "المخالفة التأديبيَّة ما هي إلاَّ سبب في اتِّخاذ الإدارة أو مجلس التأديب للعقوبة التأديبيَّة لقاء هذه المخالفة"(٤).

وعُرِّفت أيضاً بأنَّها: "كلّ عمل يخلّ بواجبات الوظيفة أو مُناف للنظام، حتى ولو لم يكن العمل مقصوداً، وإنَّما كان ناجماً عن عدم الدقَّة أو قلَّة الاحتراز، كما يمكن أنْ يشمل تصرُّفات الموظَّف الشخصيَّة إذا كانت تسيء إلى كرامته، وتُنقص من حرمة الوظيفة"(٥).

الفرع الثالث: مدلول المخالفة في الفقه الإداري العراقي

أورد بعض الفقهاء الإداريين العراقيين تعريفاً للمخالفة التأديبيَّة، فعرَّفها أحدهم بأنَّها: "الأفعال التي يأتيها الموظَّف، ويكون من شأنها الإخلال بواجبات الوظيفة ومقتضياتها"(٦). وقال آخر إنَّ: "عدم قيام الموظَّف بالواجبات التي نصّ عليها القانون، يكون خطأً تأديبياً"(٧).

---

(1) «Il n' y a pas de détermination, ni d'énumération légales des fautes disciplinaires», Alain Plantey: Traité pratique de la fonction publique, Paris, 1971, p. 448; Gustave Peiser: droit administratif, 11ed, Paris, 1992. p.36.

(٢) موريس نخلة: مرجع سابق، ص٦١٦.

(٣) جان باز: الوسيط في القانون االإداري اللبناني، الجزء الثاني، شركة الطبع والنشر اللبنانية، بيروت – لبنان، ١٩٧٤، ص٣٨٥.

(٤) د.فوزت فرحات: مرجع سابق، ص٣٦١.

(٥) شفيق حاتم: محاضرات في القانون الإداري، كلية الحقوق في الجامعة اللبنانية، السنة الثانية، بيروت – لبنان، ص١٧٠؛ أشارت إليه: د.زهوه عبد الوهاب حمود: مرجع سابق، ص٣٧.

(٦) عبد الرحمن نورجان الأيوبي: القضاء الإداري في العراق حاضره ومستقبله، دار مطابع الشعب، بغداد – العراق، ١٩٦٥، ص٣٣١.

(٧) د.شاب توما منصور: القانون الإداري، مرجع سابق، ص٣٤٧.

في حين عرَّفها آخر بأنَّها: "التكييف القانوني لظاهرة إهمال الموظَّف وتقصيره في أداء واجباته، أثناء الخدمة، أو بسببها"(١). ورأى آخر بأنَّها: "الإخلال الصادر عن الموظَّف بواجباته الوظيفيَّة ما يستوجب مسؤوليته الانضباطيَّة"(٢). أو أنَّها: "كلّ فعل أو امتناع يصدر من الموظَّف أثناء الوظيفة، أو خارجها بواجبات الوظيفة، أو يسيء إلى سمعته، ويحطُّ من كرامة الوظيفة، ويؤثِّر على سَير المرفق العام"(٣).

وعُرِّفت أيضاً بأنَّها: "كلّ فعل أو امتناع إرادي، يصدر عن الموظَّف، من شأنه الإخلال بواجب من واجبات الوظيفة التي ينصُّ عليها القانون"(٤).

ونميل إلى الأخذ بهذا التعريف، لأنَّه – باعتقادنا – هو الأقرب إلى تحديد مفهوم المخالفة التأديبيَّة، كونه يحمل بين طياته جميع أركان المخالفة التأديبيَّة: الركن المادي (المُتمثِّل بالقيام بفعل أو امتناع عنه)، والركن المعنوي (المُتمثِّل بالإرادة)، وركن الصفة (الموظَّف)، والركن الشرعي (الإخلال بالواجبات الوظيفيَّة التي نصّ عليها المشرِّع).

يتَّضح كما سبق وأشرنا، أنَّ الآراء الفقهيَّة (في الدول محل الدراسة)، قد تباينت حول إيراد تعريف للمخالفة التأديبيَّة يمكن اعتماده في جميع الدول، وحتى داخل إطار الدَّولة الواحدة.

---

(١) د.عبد القادر الشيخلي: القانون التأديبي وعلاقته بالقانون الإداري والجزائي، دار الفرقان، بغداد – العراق، ١٩٨٣، ص٤١.

(٢) د.ماهر صالح الجبوري: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص١٢٢.

(٣) شفيق عبد الجبار الحديثي: النظام الانضباطي لموظَّفي الدَّولة في العراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، العراق، ١٩٧٢، ص١٩٢.

(٤) د.مازن ليلو راضي: مرجع سابق، ص١٩٢.

المبحث الثاني
طبيعة المخالفة التأديبيَّة

باستقراء تعريفات الفقه، وأحكام القضاء الإداري الهادفة إلى تحديد مفهوم المخالفة التأديبيَّة، يتَّضح لنا أنَّ هذا النوع من المخالفات يتَّسم بطبيعة خاصَّة، تنفرد بها عمَّا سواها من الجرائم والمخالفات الأخرى، ويتجلَّى لنا ذلك من خلال صياغة التعريفات بعبارات عامَّة غير ذات مدلول محدَّد بدقَّة ووضوح.

وقد سبق المشرِّع كلاً من الاجتهاد والفقه، في صياغته للواجبات الوظيفيَّة والأعمال المحظورة على الموظَّف؛ حيث أوردها على سبيل المثال وليس الحصر، وبعبارات عامة؛ لذا، نجده يُعرض عن تقنينها خلافاً لما هو مُتَّبع في تحديد وحصر الجرائم والمخالفات المنصوص عليها في قانون العقوبات، وذلك نظراً للصعوبات التي يواجهها في المجال التأديبي من حيث تعدُّدها وتنوِّعها، وهذا الأمر إنَّما هو نتيجة طبيعيَّة وحتميَّة بسبب حداثة قواعد القانون الإداري وسرعة تطوُّرها.

وبناءً على المبدأ العام المعمول به في أحكام القانون الجزائي، وهو أنَّه: "لا جريمة ولا عقاب إلاَّ بنصّ"، فقد تمَّ تحديد الجرائم والمخالفات الجزائية وعقوباتها على سبيل الحصر، أما في المجال التأديبي، فإنَّ الأمر يختلف كون المخالفات التأديبيَّة لم تُورَد على سبيل الحصر؛ إذ إنَّ كلّ مَنْ يمتلك سلطة التأديب قانوناً، يمكن له أنْ يرى في كلّ عمل يصدر من الموظَّف بأنَّه عمل إيجابي أو سلبي، ومن ثمَّ فإنَّ المخالفات التأديبيَّة لا تخضع للمبدأ المعمول به في القانون الجزائي؛ ووفقاً لذلك، سوف نقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، بحيث نتناول في المطلب الأوَّل منهما مفهوم مبدأ الشرعيَّة، وفي المطلب الثاني موقف الفقه من تقنين المخالفات التأديبيَّة.

المطلب الأوَّل: مفهوم مبدأ الشرعيَّة

يُعدُّ هذا المبدأ من الأصول الدستورية الكبرى في أنظمة الدول، وهو ما يُعرف بمبدأ علوية القانون، والذي يعني التزام كلّ من الحاكم والمحكوم بقواعد القانون، أياً كان مصدرها، سواء أكانت هذه القواعد داخليَّة أم خارجيَّة، مكتوبة أم غير مكتوبة. ما يعني أنَّ القانون هو الحكم بين السُّلطة والأفراد(١). وعليه، سوف نتناول ذلك في ثلاثة فروع، بحيث نتناول في الفرع الأوَّل منها ماهية مبدأ الشرعيَّة، وفي الفرع الثاني مبدأ الشرعيَّة في القانون الجزائي، وفي الفرع الثالث مبدأ الشرعيَّة في المخالفات التأديبيَّة.

---

(١) د.مصطفى أبو زيد فهمي: النظرية العامَّة للدولة، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية – مصر، ١٩٨٥، ص١٣.

الفرع الأوَّل: ماهية مبدأ الشرعيَّة

يُقصد بمبدأ الشرعيَّة (بمفهومه العام)، خضوع جميع السلطات والأفراد (الحكام والمحكومين) لقواعد القانون وأحكامه. ويُقصد بالقانون هنا، القانون بمعناه الواسع، جميع قواعد القانون الوضعي التي تُجسِّد النظام القانوني. ويُراد بمفهوم الشرعيَّة بمعناها الضيِّق في مجال القانون الإداري، أنْ تلتزم الإدارة بحدود القانون عند مباشرتها أوجه نشاطاتها، وأنْ تخضع له، وأنْ تعمل ضمن نطاقه، وإلاَّ اتَّصفت أعمالها بعدم الشرعيَّة، وأصبحت قراراتها مُعرَّضة للإلغاء من قِبَل القضاء الإداري لعدم شرعيتها. ويُعدُّ مبدأ شرعيَّة الجرائم والعقوبات، من المبادئ الأساسيَّة في التشريعات الحديثة، وقد نصَّت على هذا المبدأ كلّ الدساتير[1]، وهو مبدأ يرجع مصدره إلى الميثاق الإنجليزي الذي نصّ صراحة عليه في المادة (٣٩)، وأقرَّته إعلانات الحقوق في العديد من الدوَل، كالمادة (٩) من إعلان الحقوق الأمريكية، والمادتين (٥، ٨) من إعلان حقوق الإنسان والموطن الفرنسي الصادر سنة١٧٨٩، والمادتين (١٠، ١١) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن هيئة الأمم المتَّحدة عام ١٩٤٨. ومن الجدير بالذكر أنَّ بعض الدول لم تكتفِ بالنص عليه في دساتيرها؛ بل أكَّدته أيضاً، في القوانين العقابيَّة[2].

الفرع الثاني: مبدأ الشرعيَّة في القانون الجزائي

إنَّ للشرعيَّة في المجال الجزائي أهميَّة خاصَّة، نظراً لما ينطوي عليه هذا المجال من تقييد لحريات الأفراد، في ما يتعلَّق بالجرائم التي يجب الإحجام عن ارتكابها، وهذه الشرعيَّة هي في الوقت ذاته الضمانة الأساسية لحقوق الأفراد وحرياتهم تجاه أي تعدٍّ مُحتمل من السلطات على تلك الحقوق والحريات. فمبدأ الشرعيَّة الجزائية هو بمثابة ضرورة الإنذار قبل العقاب[3].

ويُقصد بمبدأ شرعيَّة الجرائم والمخالفات في المفهوم العام "حصر مصادر التجريم والعقاب في نصوص القانون"[4]. فتحديد الجرائم والمخالفات، وبَيان أركانها، وتقدير العقاب المُناسب لها، هو أمر من

---

(١) المادة (٣٤) من الدستور الفرنسي، الصادر في ٤/تشرين الأول/١٩٥٨ المعدَّل؛ والمادة (٨) من الدستور اللبناني، الصادر في ٢٣/أيار/١٩٢٦ المعدَّل؛ والمادة (٥) والبند (ثانياً) من المادة (١٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٢) المادتان (١، ٦) من قانون العقوبات اللبناني، الصادر بالمرسوم الاشتراعي ذي الرقم ٣٤٠، بتاريخ ١٩٤٣/٣/١ المعدَّل؛ والمادة (١) من قانون العقوبات العراقي، رقم ١١١، لسنة ١٩٦٩ المعدَّل.

(٣) د.علي راشد: القانون الجزائي لسنه ١٩٧٠، أشار إليه: د.فهمي محمد إسماعيل عزت: سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، من دون سنة طبع، ص٧٠.

(٤) د.محمود نجيب حسني: شرح قانون العقوبات، القسم العام، الطبعة الأولى، دار النهضة العربيَّة، القاهرة – مصر، ١٩٧٧، ص٧٨.

اختصاص السُّلطة التشريعيَّة، وفقاً لمبدأ (لا جريمة ولا عقوبة إلاَّ بنص)، من دون أنْ يكون لأي سلطة أخرى دور في ذلك، فلا يمكن – مثلاً – للقاضي تجريم فعل لم يجرِّمه المشرِّع، أو تحديد عقوبة غير منصوص عليها في القانون، فمبدأ الشرعيَّة يقع حداً فاصلاً بين اختصاص المشرِّع واختصاص القاضي أو أي سلطة أخرى. وهو ما يجعل اعتبار التجريم من الاختصاصات المحجوزة التي يتعيَّن أنْ تُباشرها السُّلطة التشريعيَّة بنفسها، وليس لها أن تُفوِّض ممارستها إلى أية سلطة أخرى، إلاَّ أنَّ هذا الاختصاص المحجوز للمشرِّع في مجال العقوبات لا يُطبَّق على إطلاقه، وإنَّما يَرد عليه بعض الاستثناءات التي تُخوِّل الإدارة إصدار لوائح، تتضمَّن عقوبات جزائيَّة، كلوائح الضبط في مصر[1].

ومبدأ الشرعيَّة في القانون الجزائي (لا جريمة ولا عقوبة إلاَّ بنص)، مُطبَّق بشقَّيه في ما يخص الجرائم والمخالفات الجزائية، ويحيط بها من كلّ جوانبها، سواء من حيث الأركان، أم من حيث التلازم بين الجريمة والعقوبة المقرَّرة لها، أم من حيث عدم إمكانية السُّلطة القضائيَّة خلق أوصاف للجريمة الجزائية لم يجرِّمها المشرِّع، فالقانون هو مصدر التجريم الوحيد في ما يتعلق بالجريمة والمخالفات الجزائية.

الفرع الثالث: مبدأ الشرعيَّة في المخالفات التأديبيَّة

يُقصد بالشرعيَّة في القانون الإداري، خضوع الجهاز الإداري عند مباشرة سلطاته، في مختلف أوجه النشاطات المُكلَّف بها، لحكم القانون بمفهومه العام.

أي إنَّ على الإدارة، عندما تكون بصدد مباشرتها أوجه نشاطاتها، ضرورة الخضوع لما تقتضيه تلك القواعد القانونيَّة من أحكام والالتزام بها، وإلاَّ اتَّسمت تصرفاتها بعدم المشروعيَّة، وأصبحت، بالتالي، محلاً للجزاء بالإلغاء المقرَّر في القانون بهذا الخصوص.

والتزام الإدارة وخضوعها، لا ينصرفان إلى تصرفاتها الإيجابيَّة فقط، وإنَّما أيضاً إلى تصرفاتها السلبية التي يتعيَّن عليها عدم القيام بها، فإنْ حادت عن هذا الالتزام، كان ذلك خروجاً عن مبدأ الشرعيَّة، مع ما يترتَّب عليه من نتائج قانونيَّة[2].

ولذلك، استقرَّ الفقه والقضاء الإداري على أنَّ مبدأ الشرعيَّة في مفهومه في النطاق الجزائي لا يُطبَّق على المخالفات التأديبيَّة؛ إذ ليس من اللازم أنْ تصدر الإدارة المختصَّة أو السُّلطة التشريعيَّة قواعد تؤثم بعض الأفعال مُسبقاً، حتى يُعاقب الموظَّف إذا ما ثبُت قيامه بفعل أو بامتناعٍ لا يتَّفق مع مقتضيات

---

(١) د.سليمان محمد الطماوي: قضاء التأديب، مرجع سابق، ص٦٦.

(٢) حكم المحكمة الإداريَّة العليا المصرية، في القضية ٤٤٥، لسنة ١٤ قضائيَّة، بتاريخ ١٩٧١/١١/٢٧، مجموعة سمير أبو شادي: الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة – مصر، ص٥٢٤.

الوظيفة العامَّة، سواء نُصَّ على ذلك صراحة أم لم يُنَص، وهذه قاعدة عامة، ردَّدها القضاء الإداري[1].

ويذهب اتجاه من الفقه الإداري، إلى أنَّ الأفعال المُكوَّنة للمخالفة التأديبيَّة لم تَرِد على سبيل الحصر، كما هو الشأن في الجرائم والمخالفات الجزائية، وكلّ ما ورد في القوانين والأنظمة الوظيفيَّة هو بَيان واجباتهم والأعمال المحظورة عليهم، وقد أوردها المشرِّع على سبيل المثال وليس الحصر، وذلك لصعوبة تعدادها وتحديدها بصورة دقيقة وحاسمة؛ وبالتالي، فهي لا تخضع لمبدأ (لا جريمة إلاَّ بنص)، إلاَّ أنَّ عدم وجود نصّ مانع أو مؤثم لفعل معيَّن، لا يعني بالضرورة أنَّ هذا الفعل مُباح للموظَّف، وإنَّما يجوز لمَن يمتلك سلطة التأديب قانوناً، أنْ يُحدِّد ما إذا كان أي عمل يقع من الموظَّف إيجابياً أو سلبياً، الأمر الذي يتيح للإدارة – بما تمتلك من سلطة تقديريَّة – إسباغ الفعل المنسوب إلى الموظَّف بأنَّه مخالفة تأديبيَّة إذا ما خرج الموظَّف على مقتضيات العمل الوظيفي أو الواجبات الوظيفيَّة، ولكنَّها تبقى تحت إشراف القاضي الإداري خوفاً من انحرافها وتعسُّفها[2]. وعليه، إنَّ المخالفات التأديبيَّة لا يمكن حصرها سلفاً بأفعال محدَّدة، وذلك لتنوُّع العمل الإداري، وتطوُّره، واختلاف الواجبات والمحظورات الوظيفيَّة من عمل إلى آخر، تبعاً لنوع العمل وطبيعته.

بينما يذهب اتِّجاه آخر من الفقه الإداري إلى أنَّ مبدأ الشرعيَّة يُعدُّ ركناً من أركان المخالفة التأديبيَّة، مع اعترافهم بالصعوبات التي تواجه تطبيق هذا المبدأ، وحجَّتهم في ذلك أنَّه إذا كان القانون التأديبي لا يتقيَّد بمبدأ الشرعيَّة حسب مفهومه الجزائي، إلاَّ أنَّ ذلك لا يعني عدم خضوع المخالفة التأديبيَّة لمبدأ الشرعيَّة، فالشرعيَّة هنا، تأخذ لوناً يتَّفق مع طبيعة القانون التأديبي؛ بحيث تتنوَّع مصادر الركن الشرعي بصورة تنسجم مع واجبات الوظيفة العامَّة ومقتضياتها[3].

فمبدأ الشرعيَّة يعني خضوع الإدارة للقانون، إلاَّ أنَّه يخوِّلها في الوقت ذاته – في المجال التأديبي – سلطة تقديرية لتحديد ما يُعدُّ مخالفة تأديبيَّة أم لا، لاعتبارات تتعلَّق بأوضاع المرافق العامَّة، وهذه

---

(١) د.كامل أبو ليلة: قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة – مصر، ١٩٧٢، ص١٨.

(٢) د.ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية – مصر، ١٩٨٥، ص٥٤٢ – ٥٤٣؛ خالد خليل الظاهر: القانون الإداري، دراسة مقارنة، الكتاب الأوَّل، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان – الأردن، ١٩٩٨، ص٢٤٣؛ اللواء محمد ماجد الياقوت: أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبيَّة، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية – مصر، ٢٠٠٠، ص٣٨.

(٣) د.محمد عصفور: الخطأ التأديبي، بحث منشور في مجلة إدارة القضايا الحكومية (هيئة قضايا الدَّولة)، العدد١، السنة٦، القاهرة – مصر، ١٩٦٢، ص٩٠؛ د.محمد مختار عثمان: الجريمة التأديبيَّة بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامَّة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، ١٩٧٣، ص٢٠٨؛ د.عبد الوهاب البنداري: الجرائم الجزائية والتأديبيَّة للعاملين المدنيين بالدَّولة والقطاع العام، دار الفكر العربي، القاهرة – مصر، ١٩٧١، ص١٤.

الاعتبارات هي التي تدعو للإبقاء على صِفة المرونة بالقدر الذي يجعل من الإشراف الرئاسي أمراً مُجدياً، حسب الظروف الخاصَّة بكلِّ مرفق(١).

ورغم قوَّة الحجج والتبريرات التي جاء بها أصحاب الرأي الأوَّل، واستنادهم إلى صعوبة حصر المخالفات التأديبيَّة، لكنَّنا نختلف معهم في النتيجة التي توصلوا إليها، وهي إقرارهم بعدم خضوع المخالفات التأديبيَّة لمبدأ الشرعيَّة، وقولهم بأنَّها لا تخضع لمبدأ (لا جريمة إلاَّ نص).

والحقيقة، إنَّ لمبدأ الشرعيَّة في المجال التأديبي مدلولاً خاصاً، لا محلّ لمقارنته بمدلول هذا المبدأ في المجال الجزائي؛ إذ إنَّ لكلٍّ من المجالين ظروفه واعتباراته الخاصَّة به، والحاكمة له(٢). ذلك أنَّ مبدأ الشرعيَّة لا ينحصر معناه الجزائي بمبدأ (لا جريمة إلاَّ بنص)، وإنَّما يتضمَّن معنى أوسع، وهو أنَّه لا يُمكن التجريم خارج القواعد القانونيَّة، سواء أكان مصدرها النصوص المكتوبة أم أحكام القضاء أم العرف؛ وبالتالي، يصعب القول إنَّ المخالفة التأديبيَّة لا تخضع لمبدأ الشرعيَّة، لأنَّ هذا المبدأ ليس غائباً أو غير مُطبَّق في القانون التأديبي، ولكنَّه يتَّسع بالقدر اللازم لشمول الأفعال كافة التي يمكن وقوعها، واحتسابها إخلالاً بمقتضيات الوظيفة العامَّة، فالأسلوب المُتَّبع هو أنْ يتولَّى المشرِّع تعداد معظم الواجبات والمحظورات الوظيفيَّة، ويذكر قسماً منها بالألفاظ وبعبارات محدَّدة، لكنه يحتاط، فيُورد – أحياناً – عبارات عامَّة تسمح بإدراج ما يمكن أنْ ينضوي تحت مفهومها من الأفعال، وهو مضطَّر لاتِّباع مثل هكذا أسلوب نظراً لما تقتضيه طبيعة هذه المخالفات، فمبدأ الشرعيَّة يُعدُّ ضماناً من انحراف الإدارة – بما تمتلك من سلطة تقديرية –، إضافة إلى أنَّه يضع الحدّ الفاصل بين ما هو مشروع وغير مشروع من الأعمال، فيُشجِّع الموظَّف على اتِّباع المشروع واجتناب ما عداه(٣).

المطلب الثاني: موقف الفقه من تقنين المخالفات التأديبيَّة

يُقصد بالتقنين، إصدار تشريع، يتضمَّن مجموعة المبادئ التي تُتَّخذ أساساً لتنظيم الروابط والعلاقات القانونيَّة في الوظيفة العامَّة، كما تتضمَّن مجموعة القواعد القانونيَّة المنظِّمة لتلك الروابط(٤). وعليه، فإنَّ المقصود بالتقنين هو إحاطة المشرِّع بالأفعال التي تُعتبر مخالفات تأديبيَّة، وتقدير الجزاء الملائم لكلٍّ منها.

---

(١) د.منصور إبراهيم العتوم: مرجع سابق، ص١٠١.

(٢) د.ضامن حسين ألعبيدي: الضمانات التأديبيَّة للموظَّف العام في العراق، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، العراق، ١٩٩١، ص٢٩.

(٣) د.عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر: الضمانات الوظيفيَّة العامَّة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربيَّة، القاهرة – مصر، ١٩٧٦، ص٣١.

(٤) د.محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري العربي، دار المعارف، الإسكندرية – مصر، ١٩٦٣ – ١٩٦٤، ص٣٢.

وقد تباين موقف الفقهاء من فكرة التقنين ومدى ضرورته، ما أسفر عن بروز اتجاهين رئيسين، أحدهما يُعرِض عن فكرة التقنين، والآخر يؤيِّده. وعليه، سنقسِّم هذا المطلب إلى فرعين: نتناول في الفرع الأوَّل منهما الاتِّجاه المُعارض عن فكرة التقنين، وفي الفرع الثاني الاتِّجاه المؤيد لها.

الفرع الأوَّل: الاتِّجاه المعارض لفكرة التقنين

اتَّجه غالبيه الفقهاء، إلى عدم تحبيذ التقنين، وعدم حصر المخالفات التأديبيَّة على النحو المعمول به في قانون العقوبات، وذلك لأنَّ الأمر ليس مُمكناً، وغير ضروري، ويَستدلون في ذلك بالحجج الآتية(١):

١ – إنَّ أي محاولة لتقنين الواجبات والمحظورات الوظيفيَّة، ستكون محاولة سطحية تعجز عن الإحاطة بها بصورة تامة، ما يعني استحالة وضع تعداد حصري لهذه المخالفات نظراً لطبيعتها، وطبيعة قواعد القانون الإداري(٢).

٢ – إنَّ معظم الواجبات الوظيفيَّة مُستمد من المركز القانوني للموظَّف، ومن القواعد العامَّة التي تحكم سَير المرافق العامَّة، ومن طبيعة الخدمات التي يؤدِّيها كلّ مرفق، وهي تختلف بطبيعة الحال من وظيفة إلى أخرى، ومن مرفق إلى آخر.

فالقانون التأديبي لا يتوجَّه بالخطاب إلى الموظَّفين بشكلٍ عام، وإنَّما يخاطب الموظَّف وفقاً لظروف وظيفته، فما يُعتبر من قبيل المخالفات التأديبيَّة بالنسبة إلى فئة من الموظَّفين، قد لا يُعدُّ كذلك بالنسبة لغيرهم، وتختلف درجة التأثيم أيضاً، ضمن الطائفة الواحدة، بحسب نوع العمل، ومكانة الموظَّف في السِّلم الإداري، ودرجة مسؤوليته، إضافة إلى ذلك، إنَّ الواجبات الوظيفيَّة تختلف باختلاف الزمان والمكان والفلسفة السائدة في المجتمع(٣).

ولذلك، يُصبح من غير المُمكن تحديد المخالفات التأديبيَّة بصفة عامة، لأنَّها سوف لا تكون معبِّرة عن الحقيقة، ولا يمكن تنفيذها، كما أنَّه من الخطورة بمكان إصدار قوانين عديمة الفائدة، فالقوانين غير المُفيدة تُضعف قيمة القوانين الضرورية(٤).

٣ – الطابع الأخلاقي للواجبات الوظيفيَّة، أي إنَّها ترجع إلى الضمير والسلوك العام للموظَّف، (كالدقَّة،

---

(١) د.سليمان محمد الطماوي: قضاء التأديب، مرجع سابق، ص٩١؛ د.محمد مختار عثمان: مرجع سابق، ص٢٢١؛ د.عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر: مرجع سابق، ص١٠؛ محمد حامد الجمل: مرجع سابق، ص١٥٨٨.

(٢) د.محمد جودت الملط: مرجع سابق، ص٩٨.

(٣) د.عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر: مرجع سابق، ص١١؛ د.سليمان محمد الطماوي: الجريمة التأديبيَّة، من دون دار نشر، القاهرة – مصر، ١٩٧٩، ص٨٨ – ٨٩.

(٤) د.محمد مختار عثمان: مرجع سابق، ص٢٠٧.

والأمانة، والإخلاص في العمل، واللياقة في تصرُّفاته...)، ما يجعل من الصعب وضع مدلول قانوني، يحدِّد مثل هذه الواجبات؛ وبالتالي، لا توجد إمكانية لصياغة هذه الواجبات في عبارات محدَّدة منضبطة، ليكون الخروج عليها مخالفات تأديبيَّة تستحق الجزاء المقرَّر لها مُسبقاً.

وهذه الجوانب الأخلاقية للواجبات الوظيفيَّة، تجعل من العسير تقنينها في نصوص جامدة، إضافة إلى ذلك، لا تزال الأفكار والمصطلحات المُستعملة في المجال التأديبي غير محدَّدة، ولا تنهض بهذه المهمَّة(١).

٤ – إنَّ تحديد المخالفات التأديبيَّة من شأنه أنْ يُقيِّد عمل الإدارة، ويُغِلُّ يدها في التصرُّف إزاء ما يقع من مخالفات، تكون فيها هي الأقدر من غيرها على تقرير ما إذا كانت الأخطاء أو المخالفات تستحق التأديب أم لا، إضافة إلى معرفتها بالأسلوب الأنسب الذي تتَّبعه لمواجهة مثل هذه الأخطاء، فالحدّ أو الانتقاص من حريَّة السُّلطة الرئاسيَّة عن طريق حصر المخالفات التأديبيَّة، يؤدِّي بالنتيجة إلى التقليل من فاعلية التأديب الإداري، ويؤثِّر على حُسن سَير المرفق العام وانتظامه(٢).

فالأساس في التجريم والعقاب، هو أنْ يتمّ بأقصى درجة من الحريَّة، لا أنْ تكون الإجراءات التأديبيَّة محدَّدة بقواعد آمرة، بل في أنْ تكون لهذه الإجراءات القدرة على ملاحقة جميع الأعمال والتصرُّفات التي تضرُّ بالعمل وبالمصلحة العامَّة.

الفرع الثاني: الاتِّجاه المؤيد لفكرة التقنين

يذهب أنصار هذا الاتِّجاه إلى ضرورة تحديد الأخطاء الوظيفيَّة مُسبقاً، لأنَّ المشكلة في شرعيَّة المخالفات التأديبيَّة، لا يمكن الوصول إلى حلّ حاسم لها، إلاَّ عن طريق تقنين كامل لهذه الأخطاء التأديبيَّة، دون أي بديل آخر. والسبيل إلى ذلك، هو تبنِّي محاولات التقنين الجزئية التي تجري في مختلف المرافق الإداريَّة(٣).

---

(١) د.محمد مختار عثمان: مرجع سابق، ص٢٠٩.

(٢) د.سليمان محمد الطماوي: الجريمة التأديبيَّة، مرجع سابق، ص٩٠؛ د.ضامن حسين ألعبيدي: مرجع سابق، ص٢٦.

(٣) د.مصطفى محمود أحمد عفيفي: فلسفة العقوبة التأديبيَّة وأهدافها، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، ١٩٧٦، ص٦٣؛ د.مليكة الصروخ: سلطة التأديب في الوظيفة العامَّة بين الإدارة والقضاء، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، ١٩٨٣، ص٦٢؛ د.عبد القادر الشيخلي: السياسة السليمة في تأديب العاملين بالدَّولة، دار الفكر، عمان – الأردن، ١٩٨٣، ص١٧؛ د.عمرو فؤاد أحمد بركات: مبادئ القانون الإداري، شركة سعيد رأفت للطباعة، القاهرة – مصر، ١٩٨٥، ص٣٢٩؛ د.منصور إبراهيم العتوم: مرجع سابق، ص١٠٦؛ د.محمد جودت الملط: مرجع سابق، ص٩٩؛ د.عبد الوهاب البنداري: مرجع سابق، ص٤٣.

ويستند أنصار هذا الرأي إلى عدَّة أسباب، هي:

١ – إنَّ الكثير من الواجبات الوظيفيَّة غير واضحة، وغير محدَّدة، ما يجعلها محلاً لمنازعات مستمرة، لذا يجب تقنينها، لأنَّها خير وسيلة للحدِّ من هذه المنازعات، وذلك من خلال تحديد تلك الواجبات بصورة صريحة[١].

٢ – إنَّ تحديد الأخطاء الوظيفيَّة يُمكِّن الموظَّف من معرفة نطاق مسؤوليته وحدود سلطته، وهذا ما يشكِّل عنصراً مهماً من عناصر الرقابة الفاعلة، كما يضمن إمكانية محاسبته إذا ما تجاوز هذه الحدود، كما أنَّ تحديد الأخطاء الوظيفيَّة، مُسبقاً، له فائدة من حيث تبصير الموظَّفين بالجزاءات التي قد يتعرَّضون لها، كالعقوبة في حال عدم تجنُّبها، وهذا التبصير قد يجعلهم على حذر دائم من الوقوع فيها[٢].

٣ – إنَّ تحديد المخالفات التأديبيَّة يدعم فاعلية التأديب، الأمر الذي يجعل الإدارة على بيِّنة كافية بما يعرقل سَير التنظيم الإداري؛ وبالتالي، تتمكَّن من تطبيق الجزاء المناسب بسهولة[٣].

٤ – إنَّ تحديد المخالفات التأديبيَّة، مفيد من ناحية الضمان، لمنع الاستبداد والتعسُّف، فلا شك في أنَّ حرية الإدارة بما تمتلك من سلطة تقديريَّة، في تقدير إذا ما كان الفعل يُشكِّل مخالفة تأديبيَّة، من عدمه يؤدِّي في الكثير من الأحيان إلى استبدادها وتعسُّفها[٤].

٥ – كما يستند أنصار هذا الاتِّجاه إلى أنَّ كلاً من المشرِّع الإداري الإيطالي والألماني، قد خطا خطوات واسعة في مجال حصر المخالفات التأديبيَّة، وتخصيص عقوبة لكلِّ نوع منها، بحسب جسامتها[٥].

ونؤيِّد ما ذهب إليه هذا الاتِّجاه من ضرورة تقنين الواجبات والمحظورات، على سبيل الحصر من قِبَل المشرِّع، ذلك أنَّ التقنين يتَّفق مع متطلبات ومُوجبات العدالة؛ حيث سيترتَّب عليه تبصرة الموظَّفين سلفاً بالنتائج الخطيرة التي ستلحق بهم في حال اقترافهم مثل تلك المخالفات، وهذا سيكون له أثر مباشر في تحقيق الردع الخاص، والردع العام. كما أنَّ تقنين المخالفات التأديبيَّة، أمر وجوبي، نزولاً على

---

(١) د.مليكة الصروخ: مرجع سابق، ص٦٣؛ د.عبد الوهاب البنداري: مرجع سابق، ص٤٤.

(٢) د.منصور إبراهيم العتوم: مرجع سابق، ص١٠٣؛ د.عبد القار الشيخلي: السياسة السليمة في تأديب العاملين بالدَّولة، مرجع سابق، ص١٧.

(٣) د.إسماعيل زكي: ضمانات الموظَّفين في التعيين والترقية والتأديب، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، ١٩٣٦، ص١٠٤.

(٤) د.عمرو فؤاد بركات: مرجع سابق، ص٣٣٠.

(٥) د.محمد جودت الملط: مرجع سابق، ص٩٦ – ٩٩.

الشرعيَّة الدستورية؛ إذ تنصُّ الدساتير (في الدول محل دراستنا)، على خضوع الحكَّام والمحكومين للقانون، ولا شك في أنَّ ترك تحديد المخالفات التأديبيَّة لجهة الإدارة أمر يشوبه شيء من عدم الدستوريَّة. وأخيراً، إنَّ تقنين المخالفات التأديبيَّة هو اللُّبنة الأخيرة في صرح قانون الوظيفة العامَّة الذي قُنِّن بشكل شامل، واكتمل صرحه، ولم يَعد ينقصه إلاَّ هذه اللُّبنة.

المبحث الثالث

أركان المخالفة التأديبيَّة

المخالفات التأديبيَّة، شأنها شأن الجرائم والمخالفات الجزائية، لها أركان لا تقوم إلاَّ بها، ولا نكون أمام مخالفة تأديبيَّة إذا ما تخلَّف أي منها.

وقد اختلفت المذاهب الفقهيَّة حول الأركان التي يلزم توافرها لقيام المخالفة التأديبيَّة، كنتيجة منطقية لعدم وجود تعريف قانوني متَّفق عليه لها، وقد تشعَّبت الآراء الفقهيَّة بهذا الخصوص، فانقسمت إلى خمسة اتجاهات رئيسة هي:

الاتِّجاه الأوَّل:

يرى هذا الاتِّجاه أنَّ المخالفة التأديبيَّة تقوم على عنصرين هما: الركن المادي (الخطأ التأديبي)، وركن الصِّفة أو الركن الشخصي (الموظَّف)(١).

الاتِّجاه الثاني:

يأخذ هذا الاتِّجاه بالتقسيم الثنائي لأركان المخالفة التأديبيَّة، فيرى أنْ تقوم على ركنين: الركن المادي (الخطأ التأديبي)، والركن المعنوي (الإرادة الآثمة)(٢).

الاتِّجاه الثالث:

يرى أصحاب هذا الاتجاه، أنَّ المخالفة التأديبيَّة لها ثلاثة أركان: الركن الشخصي (الموظَّف)، والركن المادي (الخطأ التأديبي)، والركن المعنوي (الإرادة الآثمة)(٣).

الاتِّجاه الرابع:

يرى أصحاب هذا الاتجاه، أنَّ أركان المخالفة التأديبيَّة هي ثلاثة: الركن المادي (الخطأ

---

(1) Serge Salon: Délinquance et répression disciplinaires dans la fonction publique, Paris, thèse, 1969, p.99 - 101.

وكذلك د.سليمان محمد الطماوي: قضاء التأديب، مرجع سابق، ص٥٠.

(٢) د.ماجد راغب الحلو: القانون الإداري الكويتي وقانون الخدمة المدنيَّة الجديد، الطبعة الأولى، من دون دار ومكان نشر، ١٩٨٠، ص٢٥٧؛ د.عبد الوهاب البنداري: مرجع سابق، ص٣٤؛ د.محمد جودت الملط: مرجع سابق، ص٨٠.

(٣) د.عبد الفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامَّة، دار النهضة العربيَّة، القاهرة – مصر، ١٩٦٤، ص٧٩؛ علي خليل إبراهيم: جريمة الموظَّف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي، دار واسط، لندن – بريطانيا، ١٩٨٥، ص٤٩.

التأديبي)، والركن المعنوي (الإرادة الآثمة)، والركن الشرعي أو القانوني (الإخلال بالواجبات الوظيفيَّة)[١].

الاتِّجاه الخامس:

يأخذ هذا الاتِّجاه بجميع الأركان السابقة، فيرى أنَّ الأركان المكوّنة للمخالفة التأديبيَّة هي: الركن الشخصي (الموظَّف)، والركن المادي (الخطأ التأديبي)، والركن المعنوي (الإرادة الآثمة)، والركن الشَّرعي أو القانوني (الإخلال بالواجبات الوظيفيَّة)[٢].

وبناءً على ما تقدَّم من آراء، سوف نرجِّح الاتِّجاه الخامس، ونعتمده في دراستنا؛ وعليه، سنقسِّم هذا المبحث إلى أربعة مطالب، بحيث نتناول في المطلب الأوَّل منها الركن الشخصي، وفي المطلب الثاني الركن المادي، وفي المطلب الثالث الركن المعنوي، وفي المطلب الرابع الركن الشرعي (القانوني).

المطلب الأوَّل: الركن الشخصي (الصفة)

لقد تطرَّقنا في الفصل التمهيدي من هذه الدراسة، إلى ماهية الموظَّف العام في أنظمة الدول (محل دراستنا)، وعرَّجنا على طبيعة العلاقة التي تربط الموظَّف بالدَّولة؛ وما نود أنْ نذكره هنا، هو أنَّ صفة الموظَّف، هي ركن من أركان المسؤولية التأديبيَّة، لأنَّ العقاب التأديبي يقع على الموظَّف شخصياً، أي إنَّه يفرض على الموظَّف بصفته عضواً من أعضاء الوظيفة العامَّة.

فالأصل هو أنَّ المسؤولية التأديبيَّة تنشأ نتيجة إخلال الموظَّف العام بواجبات وظيفته، وهذا يقتضي توافر صفة الموظَّف العام التي تتطلَّب عدَّة شروط من أهمَّها تعيين شخص في خدمة مرفق عام، وفقاً للشروط التي يحدِّدها المشرِّع، الأمر الذي يستوجب عدم مساءلة الموظَّف تأديبياً عن تصرفاته قبل التعيين[٣].

وعليه، فإنَّ المخالفة التأديبيَّة لا تقع إلاَّ من شخص يتمتَّع بصفة الموظَّف العام، باعتبار أنَّ النظام التأديبي نظام خاص بالموظَّفين، دون باقي أفراد المجتمع، وأنَّ المخالفات التأديبيَّة هي دائماً – وفي كلّ الأحوال – أخطاء تقع من الموظَّفين أثناء قيامهم بأعمال وظائفهم أو بسببها[٤]، "فالمشرِّع تطلَّب

---

(١) د.محمد مختار عثمان: مرجع سابق، ص١٦٢؛ د.محمد عصفور: مرجع سابق، ص٩٢؛ د.أحمد سلامة بدر: التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبيَّة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربيَّة، القاهرة – مصر، ٢٠١٠، ص٧١؛ د.زهوة عبد الوهاب حمود: مرجع سابق، ص٦٦.

(٢) د.مازن ليلو راضي: مرجع سابق، ص١٩٧؛ د.تغريد محمد النعيمي: مرجع سابق، ص١٦٥.

(٣) د.أحمد سلامة بدر: مرجع سابق، ص٧٧.

(٤) د.شاب توما منصور: مرجع سابق، ص٣٥٥.

كركن أساسي لقيامها، أنْ يقع الفعل محل المؤاخذة من موظَّف عام، وهو قد افترض أنْ لا تُتاح الفرصة – في الغالب – لارتكاب المخالفة إلاَّ من جانب موظَّف عام. فإذا ارتكبت بعض هذه الأفعال من قِبَل أحد الناس العاديين، فإنَّ ما يقع منه لا يُعتبر مخالفة بالوصف الذي يرتكب به الموظَّف العام، وإنَّما هو قد يُعتبر جريمة أخرى حسب تقدير المشرِّع"(١).

ووفقاً لهذا الأساس، فإنَّه يتعيَّن على سلطة التأديب أنْ تتأكَّد أوَّلا، قبل أنْ تُقدِم على مساءلة شخص من أنَّه يخضع للنظام القانوني الذي تحميه، أي أنْ يكون نطاق التأديب في مجال الوظيفة العامَّة موظَّفاً عاماً، طبقاً لمعايير القانون الإداري، فممارسة سلطة التأديب كقاعدة عامة، تُرهَن بقيام العلاقة الوظيفيَّة، الأمر الذي يترتَّب عليه أنَّ المسؤولية التأديبيَّة لا تمتدّ إلى التصرفات التي تكون قد بدرت من الموظَّف قبل انعقاد رابطته الوظيفيَّة؛ إذ إنَّ المخالفة التأديبيَّة قوامها صدور الفعل من الشخص وهو موظَّف عام(٢).

ويتَّجه الفقه، ويؤيِّده القضاء الإداري، إلى عدم مساءلة الموظَّف عن الأفعال السابقة لتوليه الوظيفة، ويستندون في ذلك إلى أنَّ المنطق، والقانون، والعدل، كلّها تحتِّم عدم مساءلته تأديبياً عن أفعال أتاها قبل خضوعه للنظام التأديبي العام؛ ولذلك، نراهم يذهبون إلى أنَّ الالتحاق بالوظيفة العامَّة يستلزم عدَّة شروط (كالسن، والجنسيَّة، وحُسن السيرة والخلق، وأنْ لا يكون محكوماً عليه بجناية أو جنحة مخلَّة بالشرف...)، فإذا ما تخلَّف أياً من هذه الشروط، فإنَّ القرار الإداري الصادر بالتعيين يكون باطلاً. ولذلك، إذا قامت الإدارة بتعيين أحد الأفراد في وظيفة ما، ثمَّ اتَّضح لها في ما بعد، أنَّه قد أخفى عنها بعض البيانات والمعلومات، وكان من شأن ذلك التأثير على صلاحيته لشَغل الوظيفة، يحقُّ لها عندئذ، سحب قرار التعيين، استناداً إلى الغش الذي ارتكبه الموظَّف، وذلك طبقاً للقاعدة الأصولية التي تقضي بأنَّ "الغش يُفسد كلّ شي"(٣).

وقد أكَّد القضاء الإداري ذلك في أحكامه، فجاء في إحد قرارات القضاء الإداري اللبناني "عدم مساءلة الموظَّف تأديبياً عن أعماله السابقة على دخوله الوظيفة"(٤).

---

(١) د.محمد عصفور: العقاب والتأديب في نطاق الوظيفة العامَّة، بحث منشور في مجلة العلوم الإداريَّة، العدد٢، السنة٣، القاهرة – مصر، ١٩٦١، ص٩٧.

(٢) علي خليل إبراهيم: مرجع سابق، ص٧٣.

(٣) د.سليمان محمد الطماوي: قضاء التأديب، مرجع سابق، ص٥٩؛ عبد الفتاح حسن: مرجع سابق، ص٨٢؛ د.خالد محمد المولى: السُّلطة المختصَّة في فرض العقوبات الانضباطيَّة على الموظَّف العام في العراق، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة الموصل، العراق، ٢٠٠١، ص١٨.

(٤) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ٧٦، بتاريخ ١٩٧٢/٧/١٤، سركيس/الدَّولة، المجموعة الإداريَّة، لسنة ١٩٧٢، ص٢١٥؛ وقراره في ١٩٧٧/٥/١٦، كحيل/التربية الوطنية، اجتهاد القضاء الإداري في لبنان، الجزء الأوَّل، ص٣٠ – ٣١. أشارت إليه: د.زهوة عبد الوهاب حمود: مرجع سابق، ص٩٧.

وبذلك قضت محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً) في قرار لها على: "أنَّ ثبوت عدم توافر شروط التعيين المنصوص عليها في المادتين (٧، ٨) من قانون الخدمة المدنيَّة رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ في الموظَّف عند تعيينه لأوَّل مرَّة يُلزم الإدارة بإقصائه"[١].

فالمشكلة إذن، تتعلَّق بمدى صلاحية الموظَّف بالبقاء في الوظيفة، وليس في المساءلة التأديبيَّة، طالما أنَّ الأمر يتعلَّق بأخطاء ارتكبها قبل الالتحاق بالوظيفة. ونميل إلى الأخذ بهذا الرأي لوجاهته، وصحَّة الأسباب التي استند إليها، وذلك لأنَّ مساءلة الموظَّف تأديبياً عن أفعال سابقة للالتحاق بالوظيفة، تتنافى مع القاعدة الدستورية ومع مبدأ قانوني مهم، هو: عدم رجعية القانون.

ويُثار تساؤل بخصوص العوارض التي تطرأ على الموظَّف خلال فترة تمتعه بالصفة الوظيفيَّة، ومدى إمكانية تأديبه أثناء ذلك، كالإعارة (الوضع خارج الملاك)، والانتداب (التنسيب)، وتمتُّعه بالإجازات وغير ذلك؟ ففي حالة الإعارة يُسمح للموظَّف العام الخدمة في مركز خارج ملاك الإدارة التي يعمل فيها، مع بقاء الرابطة الوظيفيَّة قائمة[٢]. أما الانتداب (وفقاً للقانون الفرنسي واللبناني)، والتنسيب (وفقاً للقانون العراقي)، فيُقصد بهما إسناد الموظَّف إلى وظيفة أخرى، غير وظيفته الأصلية، ولفترة محدودة، مع احتفاظه حقوق وظيفته الأصلية كافة، كالتدرُّج والترقية، والراتب، كلاً حسب القانون الذي يخضع له في هذا الخصوص[٣].

وتختلف السُّلطة ذات الصلاحية في فرض العقوبة التأديبيَّة على الموظَّف الموضوع خارج الملاك أو المنتدب؛ ففي فرنسا، لا يمكن فرض أي عقوبة تأديبيَّة عليه إلاَّ من قِبَل السُّلطة ذات الصلاحية الأصلية[٤]، أما في لبنان فقد نصّ المشرِّع في نظام الموظَّفين رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩

---

(١) قرار محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً)، في القضية رقم ٤٧٩/انضباط/تمييز/٢٠٠٩، بتاريخ ٢٠٠٩/١٢/٢٨، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة لعام ٢٠٠٩، وزارة العدل العراقيَّة – مجلس شورى الدَّولة، ص٤٢٧.

(٢) المادة (٥٠) من نظام الموظَّفين العموميين اللبناني، الصادر بالمرسوم الاشتراعي ذي الرقم (١١٢)، لسنة ١٩٥٩ المعدَّل؛ والمادة (٣٨) من قانون الخدمة المدنيَّة العراقي رقم (٢٤)، لسنة ١٩٦٠ المعدَّل.

(٣) المادة (٥٦) من القانون الفرنسي، رقم ١٦، لسنة ١٩٨٤؛ والمواد (٤٦ – ٤٨) من نظام الموظَّفين العموميين اللبناني، الصادر بالمرسوم الاشتراعي ذي الرقم (١١٢)، لسنة ١٩٥٩ المعدَّل؛ وينظر: تعليمات الملاك العراقي، عدد (٢٣)، لسنة ١٩٧٩، إعداد القاضي نبيل عبد الرحمن الحياوي: مجموعة قوانين الخدمة المدنيَّة والملاك والرواتب والانضباط وسائر التشريعات الوظيفة العامَّة، المكتبة القانونيَّة، بغداد – العراق، ٢٠١١، ص٣٨٨ – ٣٨٩.

(4) C.E. 8.6.1962, Frischmann, Rec, p.382.

أشارت إليه: د.تغريد محمد النعيمي: مرجع سابق، ص١٧٧.

المعدَّل، على أنْ: "يخضع الموظَّف المُنتدب من الوجهة المسلكية للإدارة التي انتُدب إليها"[1].

أما في العراق، فقد أوضح المشرِّع العراقي موقفه بصورة صريحة في قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل: "لا يمنع إعارة الموظَّف أو نقله من مساءلته وفقاً لأحكام هذا القانون"[2]، ومن خلال مراجعة الأحكام الخاصّة بتَنسيب الموظَّفين في العراق، ومقارنتها بالأحكام السابقة، نجدها تقترب كثيراً من أحكام القانون الفرنسي، وهو ما يدعونا إلى القول: إنَّ جهة الموظَّف الأصلية هي التي يكون لها الحق بمساءلة الموظَّف المُذنب تأديبياً.

وقد خلُص اجتهاد مجلس شورى الدَّولة اللبناني إلى أنَّ "الموظَّف الموضوع خارج الملاك يخضع، وفق المبادئ العامَّة، للقواعد التأديبيَّة المُطبَّقة في الإدارة، أو المصلحة، أو المؤسَّسة العامَّة، أو المؤسَّسات الدولية التي أُلحِقَ بها"[3].

أما في حالة تمتُّع الموظَّف بالإجازة، فمن المُتَّفق عليه فقهاً، أنَّ الموظَّف يُعتبر مستمراً في الخدمة إذا ما تمتَّع بالإجازات التي يستحقها قانوناً[4]، فهذه الإجازات لا تؤثِّر إطلاقاً على حياته الوظيفيَّة، كما أنَّ الأعمال التي يؤدِّيها خلال تمتُّعه بإجازته صحيحة ومُنتجة لآثارها؛ وعليه، يُمكن القول بإمكانية مساءلة الموظَّف تأديبياً أثناء تمتُّعه بالإجازة؛ إذ إنَّ مسؤوليته مسؤولية كاملة داخل الوظيفة وخارجها.

ويُثار – هنا – تساؤل آخر في هذا الصَّدد، هو في حال انقطاع العلاقة بين الموظَّف والوظيفة لأيّ سبب كان، هل يُمكن مساءلته، وإيقاع الجزاء التأديبي بحقّه؟

إنَّ الأصل المقرَّر في مجال التأديب هو أنَّ مُناط السُّلطة التأديبيَّة يكمن في قيام الرابطة الوظيفيَّة؛ بحيث إنَّه إذا ما انقطعت هذه الرابطة لا يعود للتأديب من مجال، ومن ثمَّ فلا يجوز مساءلة الموظَّف تأديبياً بعد انتهاء علاقته بالوظيفة، ومردُّ ذلك إلى الأصل العام الذي يحكم التأديب بصفة عامة، وهو ارتباط الموظَّف بالوظيفة، فولاية التأديب لا تُمارس إلاَّ على الأفراد المنضمين إلى الوظيفة دون غيرهم، بسبب تبعيتهم للجهة الإداريَّة عن طريق شغل إحدى وظائفها[5]؛ وعليه، فإنَّ انتهاء العلاقة

(١) الفقرة (١) من المادة (٤٨) من نظام الموظَّفين العموميين اللبناني، الصادر بالمرسوم الاشتراعي ذي الرقم (١١٢)، لسنة ١٩٥٩ المعدَّل.

(٢) المادة (٢٢) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

(٣) قرار مجلس شورى الدَّولة اللبناني، رقم ٢٣٠، بتاريخ ١٩٧٩/٦/٢٧، الشويري/مصلحة الأبحاث الزراعية، النشرة القضائيَّة اللبنانية، العدد١، ١٩٧٩، ص٣١٢ – ٣١٣.

(٤) د.سليمان محمد الطماوي: قضاء التأديب، مرجع سابق، ص٦٤؛ د.شاب توما منصور: مرجع سابق، ص٣٣٥.

(٥) د.محمد مختار عثمان: مرجع سابق، ص١٨٦ – ١٨٧؛ د.مغاوري محمد شاهين: المساءلة التأديبيَّة، دار الهنا للطباعة – عالم الكتاب، من دون مكان نشر، ١٩٧٤، ص٢٦ – ٢٧.

الوظيفيَّة يُفقد الشخص صفته كتابع للجهة التي كان يعمل بها.

ولكنَّ هذا الأصل، تردُ عليه استثناءات، لاعتبارات تستدعيها المصلحة العامَّة في متابعة مخالفات الموظَّفين، وتأديبهم حتى بعد انتهاء رابطتهم الوظيفيَّة، وذلك تحاشياً لما قد يقوم به الموظَّف من الإسراع بإحالة نفسه على التقاعد، أو تقديم استقالته، تستراً على ما كان قد ارتكبه من مخالفات تستوجب مسؤوليته، من باب التملُّص منها. كما أنَّ هناك واجبات تُلزِم الموظَّف حتى بعد انتهاء علاقته الوظيفيَّة لأيِّ سبب كان، كواجب عدم إفشاء أسرار الوظيفة التي اطَّلع عليها بحكم وظيفته أو بسببها، التي يتعيَّن عليه الحفاظ عليها، وعدم البَوح بها، حتى بعد انتهاء ارتباطه بالوظيفة. فيُجيز هذا الواجب ملاحقته حتى بعد انتهاء الوظيفة، واتِّخاذ الإجراءات التأديبيَّة المناسبة بحقِّه(١).

وعليه، فإنَّ انتهاء خدمة الموظَّف لا يؤدِّي إلى قطع جميع الصلات بين الموظَّف والإدارة، وإنَّما هناك التزامات يرتبط الموظَّف بها حتى بعد انتهاء خدمته، وهناك أفعال يأتيها، وتمتدُّ آثارها إلى ما بعد انتهاء العلاقة الوظيفيَّة؛ وبالتالي، يجب مساءلته عليها تأديبياً.

ويُثار – هنا كذلك – تساؤل آخر، بخصوص الموظَّف الفعلي (الواقعي)، فهل يمكن مساءلته تأديبياً في حالة توليه الوظيفة العامَّة في الأوقات العادية أو الاستثنائيَّة، ونتج عن تولِّيه مخالفات تستحق التأديب؟

لقد اختلف الفقهاء في الإجابة عن هذا التساؤل، فذهب أحد الفقهاء الفرنسيين إلى القول: إنَّ الموظَّف الفعلي ليس له صفة الموظَّف العام، ولا يخضع لقانون التوظيف وواجبات الموظَّفين(٢).

في حين رأى آخر منهم، أنَّ الموظَّف الفعلي يخضع لقانون التوظيف وواجبات الموظَّفين، ويجوز مساءلته تأديبياً عن الأخطاء التي يرتكبها أثناء تولِّيه الوظيفة(٣).

وقد أخذ القضاء الإداري الفرنسي بالرأي الثاني، فقضى مجلس الدَّولة الفرنسي "بأنَّ الموظَّف الفعلي يخضع لكافة واجبات الموظَّف العام، دون أنْ يكون له حق التمتُّع بالامتيازات التي تعود للموظَّف العام، وليس له أنْ يطلب التعويض لفصله من الخدمة"(٤).

---

(١) د.محمد عصفور: مرجع سابق، ص١٠١.

(2) ***Waline (M). Traité élémentaire de droit administrative, 6 édition, Sirey, 1951, p.409.***

(3) ***Ruzie David, les agents des personnes publiques et les salariés en droit francais, Paris, 1960, p.77.***

أشارت إليه: د.زهوة عبد الوهاب: مرجع سابق، ص٩٨.

(4) C.E 1. Juin.1957, Dame Civra, Rec. p.390.

أشارت إليه: د.زهوة عبد الوهاب: مرجع سابق، ص٩٨.

أما في لبنان، فقد نصّ المشرِّع في قانون المحاسبة العموميَّة على أنَّه: "يُعدُّ مُحتسباً مسؤولاً عن أعماله، كالمُحتسب الرسمي، وخاضعاً لمُوجبات هذا الأخير، كلّ مَنْ تدخَّل في إدارة الأموال العمومية من غير أنْ تكون له صفة المُحتسب"(١).

وأخضع القضاء اللبناني الموظَّف الفعلي خضوعاً كاملاً لأحكام التأديب، ففي قرار لمجلس شورى الدَّولة اللبناني، جاء: "يُعتبر كمحتسب واقعي كلّ مَنْ يعقد نفقه ويُصفِّيها، ويُصرفها، أو يدفعها، أو يقبضها، دون مسوغ شرعي، وبصورة عامة، كلّ مَنْ له علاقة، أو يقبض الأموال العموميَّة، أو دفعها أو أنفقها..."(٢).

وجاء في قرار آخر لمجلس شورى الدَّولة أنَّ: "استقرار الأوضاع الإداريَّة في المرافق الإداريَّة، كنتيجة لتطبيق مبدأ استمرارية سَير المرفق العام بانتظام واضطراد، يتناول الأعمال التي يكون الموظَّف الفعلي الذي تولَّى وظيفة ما، بصورة مخالفة للقانون، عملاً بنظرية الموظَّف الفعلي التي تَعتبر هذه الأعمال بموجبها شرعيَّة، ولكنَّها لا تمتدّ إلى شخص الموظَّف الذي أتاها لتُبقيه في وظيفته بصورة مخالفة للقانون"(٣).

ويرى بعض الفقهاء "أنَّ الموظَّف الفعلي يُعتبر فرداً عادياً، لا يتمتَّع بأيّ مزية من مزايا الوظيفة، كما لا يخضع لأيٍّ من واجباتها، وإنْ جاز منحه راتب الوظيفة كمقابل لما أداه من خدمات، متى ما كان حسن النيَّة... ولا يخضع الموظَّف الفعلي لنظام التأديب المقرَّر للوظيفة العامَّة، لا سيما وأنَّ العقوبات التأديبيَّة المقرَّرة لا تصلح جميعها للتطبيق في هذه الحالة"(٤). في حين يرى آخر أنَّ الموظَّف الفعلي يخضع لأحكام الوظيفة العامَّة، بما فيها التأديب، سواء أكان ذلك في الظروف العادية أم الاستثنائية(٥).

وعليه، تباينت الآراء في مدى إمكانية مساءلة الموظَّف الفعلي (الواقعي) تأديبياً، عمَّا يصدر عنه من أخطاء، أثناء توليه الوظيفة في الأوقات الاستثنائية أو حتى في الأوقات العادية (الموظَّف الذي

---

(١) المادة (١٨١) من قانون المحاسبة العمومية، الصادر بالمرسوم (١٤٩٦٩)، بتاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠، منشور في الجريدة الرسمية، العدد١، في ١٩٦٣/١٢/٣١.

(٢) قرار مجلس شورى الدَّولة اللبناني، رقم ٢، بتاريخ ١٩٩٠/١/١١، مجلة القضاء الإداري، العدد٦، لسنة ١٩٩٢ – ١٩٩٣، ص١٠٨.

(٣) قرار مجلس شورى الدَّولة اللبناني، رقم ١٤، بتاريخ ١٩٩٢/١١/١٩، مجلة القضاء الإداري، العدد٤، لسنة ١٩٩٢، ص١٥.

(٤) د.عبد الفتاح حسن: مرجع سابق، ص٨٥.

(٥) د.سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، ط ٢٠١٢، دار الفكر العربي، القاهرة – مصر، ٢٠١٢، ص٦٠ – ٦١.

يُعيَّن خطأ، ويمارس اختصاصات وظيفته). ونميل إلى الرأي الذي يرى ضرورة معاقبته تأديبياً، لكي يكون هناك رادع خاص وعام، لكلّ مَنْ يستغل مثل هذه الظروف، ويقوم بأعمال تُشكِّل مخالفات تأديبيَّة، وكذلك لحماية مصالح المواطنين مما قد يصدر من تعسُّف في مثل تلك الظروف، ولكي لا يفلت أحد من العقاب.

المطلب الثاني: الركن المادي

هناك إجماع بين الفقهاء على أن المخالفة التأديبيَّة لها ركن مادي، فلا مخالفة أو تأديب دون توافر هذا الركن، باعتباره المظهر الخارجي للتصرف؛ إذ إنَّ التجريم لا يلحق إلاَّ الأفعال المادية، أو المظهر الخارجي. ويتمثل الركن المادي بالنشاط المنحرف موضع المؤاخذة؛ وعلى ذلك، فإنّه لا بد من أجل قيام الركن المادي في المخالفة التأديبيَّة أنْ تتَّجه إرادة الموظَّف إلى ارتكاب الفعل المادي المكوِّن للمخالفة التأديبيَّة، ويتمثل ذلك بالقيام بعمل محظور عليه، أو امتناعه عن عمل مفروض عليه. أي إنَّه يستوي في ذلك أنْ يكون العمل الذي يأتيه الموظَّف بالإيجاب أو بالسلب، طالما أنَّه لا يتفق مع واجبات الوظيفة ومقتضياتها[١].

أي إنَّ المخالفة التأديبيَّة تحدُث من الفعل الإيجابي أو السلبي الذي يُخالف به الموظَّف الواجبات الوظيفيَّة المُكلَّف بها، مثل الاعتداء على الزملاء، أو رؤساء في العمل، أو مزاولة نشاط تجاري، أو إفشاء أسرار الوظيفة، وغير ذلك، وجميع هذه الأعمال تُعَدُّ أعمالاً إيجابية يُحظَّر على الموظَّف القيام بها، أما الأعمال السلبية فتتمثَّل بعدم أداء الموظَّف العمل المُسند إليه، أو عدم التعاون مع الزملاء، أو عدم طاعة الرؤساء في العمل، أو التغيُّب عن مركز العمل، وغير ذلك.

وقد يكون هذا التصرُّف فعلاً مفرداً، كالاحتفاظ بأصل ورقة رسمية، أو الإدلاء ببيانات مخالفة للحقيقة، وقد تكون أفعالاً متعدِّدة، خلال فترة زمنية مُتباعدة، ولكنَّها من طبيعة واحدة، فيكون تكرار الفعل ظرفاً مشدداً، أو قد تكون الأفعال المتعدِّدة من طبيعة مختلفة، فتطبّق الإدارة مبدأ العقوبة الأشد[٢].

كما يتعيَّن أنْ يكون الركن المادي للمخالفة التأديبيَّة من فعل ثابت محدَّد، تأكّد ارتكاب الموظَّف له، فلا أساس لمسؤولية الموظَّف تأديبياً، إذا ما أسند إلى مُجمل تصرفات الموظَّف سوء السلوك أو السمعة؛ إذ لا تصلح الأوصاف ركناً مادياً للمخالفة التأديبيَّة. ووفقاً لهذا الأساس، رفض مجلس الدَّولة الفرنسي، إقرار مشروعية التأديب المُستند إلى سوء تصرفات الموظَّف في مجموعها، دون تحديد وقائع

(١) د.مغاوري محمد شاهين: مرجع سابق، ص١٣٥.
(٢) د.زهوة عبد الوهاب حمود: مرجع سابق، ص٦٨ – ٦٩.

معيَّنة، أو إذا كان مستنداً إلى سوء السلوك العام للموظَّف (أخلاقياً كان أم مهنياً)[١].

وبدوره، رفض مجلس شورى الدَّولة اللبناني "الاعتداد بضرورات المصلحة العامَّة، بشكل مُطلق، لتبرير اتخاذ قرار، له طابع مسلكي أو تأديبي، في حق الموظَّف، خاصَّة عندما يحدد القانون أو النظام، الأسباب التي يُفترض أنَّ المصلحة العامَّة تستوجب توافرها لاتِّخاذ مثل هذا القرار "[٢].

وقد سارت محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً) في العراق، على النهج المار ذكره، فقد جاء في قرار لها: "أنَّ العقوبات الانضباطيَّة لا تُفرض بمجرد الحدس والظن، بل لا بدّ من توافر قرائن مادية ملموسة"[٣].

وبالتالي، فلكي يصلح، الفعل المنسوب إلى الموظَّف العام ركناً مادياً للمخالفة التأديبيَّة يجب أنْ يتجسَّد في واقعة محدَّدة، أما مجرَّد توجيه الاتهام، من دون تحديد الأفعال التي أتاها فلا يكون هناك ركن مادي للمخالفة التأديبيَّة، فالمسؤولية التأديبيَّة لا يمكن أنْ تُقام على الافتراض، أو الظن، أو على أساس الشائعات. كما أنَّ مجرد التفكير في هذه الأفعال لا يعني وجود الركن المادي، طالما أنَّها بقيت حبيسة النفس، ولم تتجسَّد في فعل، يؤدِّي إلى امتناع يصدر منه؛ إذ إنَّ القانون لا يُعاقب على التفكير أو النوايا، ما لم تظهر في فعل مادي ملموس[٤]، فليس للمشرِّع أنْ يتدخَّل في ما يُحدِّث به المرء نفسه، وإلاَّ كان في ذلك إهدار للحريات الفرديَّة، خاصَّة وأنَّه ليس كلّ ما يدور في خبايا النفس يظهر إلى الواقع، كما أنَّ عدم العقاب على مجرد التفكير يشجِّع على العدول عن تنفيذ المخالفة، وبذلك يكون لخطة الشارع سند أساسي وقوي في سياسة العقاب[٥].

وهنا، لا بدّ من الإلتفات إلى وجوب التمييز بين الركن المادي المكوِّن للمخالفة التأديبيَّة، وعدم الكفاءة المهنية التي قد تثبت لدى الموظَّف، وبناءً على هذا، قضى مجلس الدَّولة الفرنسي بالتالي: "سوء تنظيم العمل من قِبَل الموظَّف في المجال المُكلَّف به، لا يُبرِّر العقوبة، إذا جاءت نتيجة عدم كفاية مهنية وليس خطأ"[٦].

---

(1) C.E. 23.5.1947 Dzirt, Rec, p.219; C.E.9.11.1945, Berard, Res, p.226.

أشارت إليهما د.تغريد محمد النعيمي: مرجع سابق، ص١٦٧.

(٢) قرار مجلس شورى الدَّولة اللبناني، رقم ٥٨، بليل/الدَّولة، مجلة القضاء الإداري، العدد٥، المجلد١، ٢٠٠٣، ص٣٩. المشار إليه آنفاً.

(٣) قرار محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً)، رقم ٢، بتاريخ ١٩٧٦/١/١٢، مجلة العدالة، العدد١، السنة ٢، ١٩٧٦، ص٢٢٩.

(٤) د.ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة – مصر، ١٩٩٥، ص٥٥٥.

(٥) د.محمود نجيب حسني: مرجع سابق، ص٣٦٠.

(6) C.E.28.2.1962. Leandri, Rec, p.629.

أشارت إليه: د.تغريد محمد النعيمي: مرجع سابق، ص١٦٧.

وأكَّد على ذلك مجلس شورى الدَّولة اللبناني، فقد جاء في أحد أحكامه إنَّ: "عدم الكفاءة المهنية لا يُشكِّل بحدِّ ذاته خطأ من شأنه مُعاقبة الموظَّف، ما دام أنَّه لا يمكن أنْ يُعزى إليه مخالفة قانونيَّة معيَّنة"(١).

ويُثار – هنا – تساؤل بصدد البحث في الركن المادي للمخالفة التأديبيَّة، وهو: هل يُعدُّ توافر الفعل المحدّد المكوِّن للركن المادي للمخالفة التأديبيَّة سبباً للجزاء في أي وقت كان؟

إنَّ المشرِّع الإداري الفرنسي لم يأخذ في قانون الموظَّفين رقم (٢٤٤) لسنة ١٩٥٩، بمبدأ تقادم الأفعال المكوِّنة للمخالفة التأديبيَّة، فنصَّ على أنَّ مضيّ مدَّة معيَّنة على ارتكاب الفعل لا يسمح بإفلات الموظَّف المخطىء من العقاب(٢).

وسار المشرِّع الإداري اللبناني، في نظام الموظَّفين رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدَّل، على نهج نظيره الفرنسي؛ إذ لم يأخذ بمبدأ تقادم الأفعال المكوّنة للمخالفة التأديبيَّة.

كما سار القضاء الإداري اللبناني على نهج المشرِّع، فلم يأخذ بمبدأ تقادم الأفعال المكونة للمخالفة التأديبيَّة؛ إذ إنَّه رأى "أنَّ المبادئ التي ترعى أصول المحاكمات التأديبيَّة تختلف في هذا الشأن مع ما هو معمول به في الأصول الجزائيَّة؛ إذ لا يوجد في القانون التأديبي مرور زمن على الأعمال التي يرتكبها الموظَّف، إلاَّ في حال وجود نصّ صريح، وخلافاً لذلك باستطاعة السُّلطة التأديبيَّة أحالة الموظَّف على المجلس التأديبي لمحاكمته، ويتوجَّب على المجلس المذكور النظر في القضية وأنْ لا يعتبر أنَّ الملاحقة التأديبيَّة ساقطة بمرور الزمن"(٣).

أما المشرِّع العراقي فإنَّه على ما يبدو من خلال النصوص التشريعيَّة، أنَّه لم يأخذ بمبدأ تقادم الأفعال المكوّنة للمخالفة التأديبيَّة، فقد نصّ في قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام على أنَّه: "لا يمنع إعارة الموظَّف أو نقله من مساءلته، وفقاً لأحكام هذا القانون"(٤).

---

(١) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ٥١٧، بتاريخ ١٩٧٧/١٢/٢٠، الدغيلي ورفيقاه/الدَّولة، مجلة القضاء الإداري، العدد٢، ١٩٧٩، ص٣٧.

(٢) أحمد ماهر الجبوري: الرقابة القضائيَّة على إجراء فرض العقوبة الانضباطيَّة في القانون العراقي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، العراق، ٢٠٠٦، ص١٦.

(٣) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ١٢٧٩، تاريخ ١٩٧٧/٦/٢٧، سرحال/الدَّولة، قرارات مجلس شورى الدَّولة، الجزء الخامس، لسنة ١٩٧٧، وفي المعنى ذاته: القرار رقم ٧٨، تاريخ ٧٨/٣/٢٠، فيليب مراديس/الدَّولة؛ أشار إليهما: المستشار زياد شبيب: العلاقة بين القانون الجزائي والقانون الإداري (الملاحقة الجزائيَّة والملاحقة التأديبيَّة)، بيروت – لبنان، ٢٠١٢، ص٥، بحث منشور على الموقع الإلكتروني: www.carjj.org/sites/default/files، تاريخ الزيارة: ٢٠١٤/٦/٦.

(٤) المادة (٢٢) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

ممَّا سبق، يتَّضح لنا، إنَّ عدم الأخذ بمبدأ تقادم الأفعال المكوِّنة للمخالفة التأديبيَّة يجافي منطق التأديب ذاته، ويجعل الموظَّف في حالة عدم الاستقرار النفسي، ويقطع عليه ذلك طريق الرجوع إلى الاستقامة، وكذلك قد يُبقي الموظَّف تحت رحمة الإدارة أو الرئيس المباشر إذا ما علم بالمخالفة، ولم يتَّخذ أي إجراء بحقِّه؛ إذ يمكن أنْ يجعل من ذلك ورقة ضغط وتهديد على الموظَّف، ما يجعله غير مستقر في عمله خوفاً من المساءلة في حال عدم تنفيذ أوامره التي قد تكون مخالفة للقانون في كثيرٍ من الأحيان، لأنَّه لولا ذلك، لكان الرئيس قد أبلغ الجهات المسؤولة بالمخالفة التي أتاها الموظَّف، كما أنَّ المشرِّع العراقي لم يحدِّد مدَّة لمساءلة الموظَّف بعد انتهاء الخدمة، الأمر الذي جعل الباب مفتوحاً أمام الإدارة، فيُمكن لها مساءلة الموظَّف متى ما شاءت، وكان من الأجدر بالمشرِّع تحديد مدَّة زمنية لكي لا يفقد العقاب أثره الرادع إذا ما عُوقب الموظَّف بعد مضيّ زمن طويل على ارتكاب المخالفة التأديبيَّة، لأنَّ في ذلك خروجاً على مغزى العقاب وأهدافه، لذا نأمل من التشريعات (في الدول محل دراستنا) أنْ تتدارك هذا النقص، فتأخذ بسقوط المخالفة التأديبيَّة بمرور سنتين أو أكثر من تاريخ علم الإدارة بفعل الموظَّف المُوجب للمساءلة.

المطلب الثالث: الركن المعنوي (الأدبي)

لقد استقرَّ القول فقهاً وقضاءً، على أنَّه لا يكفي أنْ يخالف الموظَّف واجباً وظيفياً من الواجبات المقرَّرة عليه، أو أنْ يأتي بعمل من المحظورات الوظيفيَّة حتى يُساءل تأديبياً، وإنَّما يلزم أنْ يتوافر إلى جانب ذلك، عنصر نفسي، يندرج تحت اسم الركن المعنوي للمخالفة التأديبيَّة.

ويُقصد بالركن المعنوي: "صدور الفعل المادي الإيجابي أو السلبي عن إرادة آثمة، فإذا ما تعمَّد الموظَّف ارتكاب الفعل، كان الركن المعنوي هو القصد، وإذا ما انصرفت إرادته إلى النشاط دون النتيجة كان الركن المعنوي هو الخطأ غير العمدي"[(١)].

ولقيام المخالفة التأديبيَّة العمدية، لا بدَّ أنْ تتَّجه الإرادة إلى ارتكاب الفعل المادي المكوِّن للمخالفة، أي أنْ تتَّجه إرادته إلى القيام بعمل محظور عليه، أو إلى الامتناع عن القيام بعمل مفروض عليه مع عِلمه بذلك. والقصد الذي تتحقَّق به المخالفة التأديبيَّة هو القصد العام، فيكفي توافر عنصري العلم والإرادة لقيام القصد، بصرف النظر عمَّا إذا كان الفاعل قد قصد ما يترتَّب على هذا العامل من نتائج، وبصرف النظر عمَّا إذا كانت نيته قد انصرفت إلى الإضرار أو الإساءة[(٢)]. هذا، ويتحقّق القصد

---

(١) د.محمد جودت الملط: مرجع سابق، ص٨١؛ د.مازن ليلو راضي: مرجع سابق، ص١٩٩.

(٢) حسين حمودي المهدوي: شرح أحكام الوظيفة العامَّة، المنشأة العامَّة للنشر والتوزيع، طرابلس – ليبيا، من دون سنة طبع، ص٢٢٦.

باقتراف الفاعل للفعل الموجب للعقاب، وهو يعلم بحقيقة الفعل، وما ينتج عنه من مخالفة تأديبيَّة[١].

ومع ذلك، فقد تقع المخالفة التأديبيَّة بغير قصد، نتيجة خطأ؛ حيث يتمثَّل الركن المعنوي في تقصير الموظَّف، وعدم اتِّخاذه الحيطة والحذر اللازمين لأداء واجباته الوظيفيَّة، ويكون ذلك بانصراف إرادة الموظَّف إلى القيام بالعمل دون الرغبة في تحقيق النتيجة المترتبة عليه، أي إنَّ الفعل الذي أتاه، لم يكن نتيجة الإرادة الآثمة وإنَّما تمَّ بحسن النيَّة[٢].

هذا، وقد أكَّد المشرِّع اللبناني في نظام الموظَّفين رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدَّل، على ضرورة توافر الركن المعنوي في حال معاقبة الموظَّف المذنب بالعقوبات التأديبيَّة؛ حيث جاء فيه: "يُعتبر الموظَّف مسؤولاً من الوجهة المسلكية، ويتعرَّض للعقوبات التأديبيَّة إذا أخلَّ عن قصد أو عن إهمال، بالواجبات التي تفرضها القوانين والأنظمة النافذة..."[٣].

وعليه، فإنَّ المشرِّع اللبناني اشترط إرادة النشاط في الفعل المُرتكب، كونه عنصراً لازماً في الركن المعنوي، سواء أكان عن قصد أم عن إهمال[٤].

وإلى هذا، ذهب مجلس شورى الدَّولة اللبناني في أحد قراراته بقوله: "إنَّ الغلط المادي في القانون القانون لا يعفي الموظَّف من المسؤولية، وكذلك الغلط القانوني بجهل القانون وبمخالفته الأصول الإداريَّة التي يُوجب القانون التقيد بها، إنَّ كان العمل المشكو منه ارتكب بنيَّة حسنة، غير أنَّه تؤخذ هذه النية بعين الاعتبار عند فرض العقوبة..."[٥].

بينما يذهب القضاء الإداري العراقي إلى القول بأنَّ الركن المعنوي في المخالفة التأديبيَّة هو ركن لازم لقيام المخالفة، ويتحقَّق كلَّما كانت لدى الموظَّف إرادة آثمة عند ارتكاب فعل أو تصرف معيَّن بقصد تحقيق نتيجة، أو هدف محدَّد من وراء هكذا فعل، وإلى ذلك ذهبت محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً) في القول في قرار لها بأنَّه: "لا بدّ من ثبوت سوء القصد لدى الموظَّف عن الفعل الذي اقترفه، بعكسه لا يمكن مؤاخذته عن الذنب الذي يُنسب إليه"[٦].

---

(١) حنان محمد مطلك القيسي: مرجع سابق، ص٢١.

(٢) د.عماد صبري عطوة أحمد: الضمانات القانونيَّة أمام المحكمة التأديبيَّة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، ٢٠٠٨، ص٤٦.

(٣) المادة (٥٤) من نظام الموظَّفين العموميين اللبناني، الصادر بالمرسوم الاشتراعي ذي الرقم (١١٢)، لسنة ١٩٥٩ المعدَّل.

(٤) علي مرهج أيوب: النظام التأديبي العام، الطبعة الأولى، مطبعة صادر، بيروت – لبنان، ٢٠٠١، ص١٦٧.

(٥) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ١٣٣، بتاريخ ١٩٨٠/٢/١٣، رحال/وزارة الداخليَّة، مجلة العدل، السنة ١٥، ١٩٨٠، ص١٣.

(٦) قرار محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً)، رقم ٦٣/٦٥، بتاريخ ١٩٦٣/٦/١٨، مجلة ديوان التدوين القانوني، العدد٣، السنة ٢، ١٩٦٣، ص١٣٣.

ووفقاً لذلك، فإنَّ الركن المعنوي للمخالفة التأديبيَّة يتحقَّق عندما تتَّجه الإرادة الآثمة للموظَّف إلى ارتكاب أي عمل يخلّ بواجبات وظيفته، سواء أكان عن عمد أم عن خطأ، فلا يُتَصوَّر قيام المخالفة التأديبيَّة، إذا ما تخلَّف الركن المعنوي لها؛ فانعدام الإرادة وقت ارتكاب الفعل المكوِّن للركن المادي بسبب القوة القاهرة، أو الإكراه المادي، أو المعنوي، أو المرض، أو الأمر التحريري الصادر من الرئيس المباشر، رغم التنبيه الكتابي بالمخالفة، تنفي المسؤولية التأديبيَّة للموظَّف، بخلاف ما إذا أثرت هذه الظروف المحيطة على إرادة الموظَّف من دون أنْ تعدمها، فإنَّ هذا الأمر لا ينفي مسؤولية الموظَّف التأديبيَّة، وإنَّما من شأنه أنْ يخفِّف العقوبة عليه(١).

غير أنَّ الفقهاء اختلفوا في ذلك؛ إذ ذهب بعضهم إلى القول بأنَّ المسؤولية التأديبيَّة لا تنعقد في مثل هذه الحالة، على أساس أنَّ الركن المعنوي في المخالفة التأديبيَّة يعني أنْ يصدر الفعل الخاطئ عن إرادة آثمة، وهي وحدها التي تجعل الموظَّف مُذنباً يستحق المساءلة(٢).

ووفقاً لهذا الرأي، فإنَّ المخالفة التأديبيَّة تقوم على فكرة الإثم والخطيئة، لذلك لا يكفي لتحققها وقوع الفعل أو الامتناع؛ بل يجب أنْ يكون هذا الفعل أو الامتناع ثمرة إرادة آثمة.

بينما يذهب فقهاء آخرون إلى القول، بانعقاد المسؤولية التأديبيَّة في هذا الفرض، ذلك أنَّ الخطأ ليس إلاَّ واقعة مجرَّدة قائمة بذاتها، متى ما تحقَّقت أوجبت مسؤولية مُرتكبها بغضِّ النظر عن الباعث الدافع المكوِّن لهذا الخطأ، فالإرادة الآثمة شيء، والعمل الخاطئ الذي أتى به الموظَّف شي آخر، والمطلوب لكي تتحقَّق شرعيَّة العقاب في المخالفة التأديبيَّة أنْ يثبت بأنَّ الموظَّف قد ارتكب الفعل الخاطئ بلا عذر، من دون النظر إلى دوافعه الذاتية، سواء حسنت نيته أم ساءت، ما دام سوء النيَّة لا يختلط بالفعل الآثم، والقول بغير ذلك ينطوي على تعميم خاطئ، ومضلِّل؛ إذ يكشف عن الاتِّجاه إلى محاولة بناء المخالفة التأديبيَّة على الأُسس المقررة ذاتها في قانون العقوبات، وهو أمر لا يصدق في كثير من الأحيان(٣).

ونميل إلى الأخذ بهذا الرأي لوجاهته، وصحَّة الأسباب الواقعية التي بُنيَت عليها، فلا يشترط لتحقّق المخالفات التأديبيَّة أنْ يكون الفعل الذي أتى به الموظَّف المُذنب قد تمَّ بسوء قصد أو أنّه صدر

---

(١) د. ماجد راغب الحلو: مبادئ القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، القاهرة – مصر، ١٩٩٥، ص٤٥٥؛ وحكم المحكمة الإداريَّة العليا المصرية، جلسة ١٩٥٦/٢/١٣، مجموعة أحكام السنة ١٠، أشار إليه: د.أحمد سلامة بدر: مرجع سابق، ص٨٥.

(٢) د.محمد فؤاد مهنا: حقوق الأفراد إزاء المرافق العامَّة، مجلة مجلس الدَّولة المصرية، العدد٢، السنة ٩، القاهرة – مصر، ١٩٦١، ص١٦٤ – ١٦٥؛ د.محمد جودت الملط: مرجع سابق، ص٨١.

(٣) د.سليمان محمد الطماوي: قضاء التأديب، مرجع سابق، ص٨٤؛ د.مليكة الصروخ: مرجع سابق، ص٦١ – ٦٢.

عن حسن النيَّة لتحقّق مسؤوليته، فيكفي لتحقّق المسؤولية خروج الموظَّف على مقتضى الواجبات الوظيفيَّة المحدَّدة، أو الإتيان بعمل من الأعمال المحظورة عليه قانوناً، من دون الحاجة إلى ثبوت حسن أو سوء القصد أو النية لديه.

المطلب الرابع: الركن الشرعي (القانوني)

يُقصد بالركن الشرعي في المخالفات التأديبيَّة الصِّفة غير المشروعة للفعل، وفي هذا يختلف الركن الشرعي للمخالفة التأديبيَّة عنه في المخالفة الجزائيَّة، ومرُّد ذلك إلى أنَّ مفهوم شرعيَّة كلّ منهما يختلف عن الآخر(١).

فالركن الشرعي هو الإطار العام الذي لا يسمح لسلطة التأديب أنْ تتجاوزه، بأنْ تعتبر أفعالاً محدَّدة مخالفات تأديبيَّة دون الأخرى، ولذلك تبقى هذه السُّلطة تحت رقابة القضاء الإداري للتأكُّد من صحة قيام هذه الوقائع وسلامة تكييفها القانوني(٢).

وقد تباينت الآراء الفقهيَّة حول الركن الشرعي (القانوني) للمخالفة التأديبيَّة، فهناك رأي غالب منها يرى أنَّ المخالفة التأديبيَّة تستلزم توافر الركن الشرعي(٣)، بينما ينكر قسم آخر الركن الشرعي كأحد أركان المخالفة التأديبيَّة(٤).

هذا، ويُعتبر العنصر الشرعي، عنصراً ملزماً لقيام المخالفة التأديبيَّة، فعلى الرغم من عدم حصر المخالفات التأديبيَّة؛ وبالتالي، عدم خضوعها لمبدأ (لا جريمة إلاَّ بنص)، إلاَّ أنَّها تخضع للشرعيَّة من مختلف مصادرها، فهي قد ترتبط بمخالفة قاعدة آمرة، أو أمر مُلزم، أياً كانت طبيعة تلك القاعدة (الدستور، القانون، والأنظمة) وأياً كان مصدرها (التشريع، الاجتهاد، العرف، وغير ذلك من مصادر القاعدة القانونيَّة).

وتكمن مصادر هذا الركن في النصوص القانونيَّة، التي تنصُّ صراحة على اعتبار أفعال معيَّنة من قبيل المخالفات التأديبيَّة، أو في النصوص القانونيَّة التي تحدِّد واجبات معيَّنة تلزم الموظَّف باحترامها، أو محظورات يتعيَّن عليه اجتنابها(٥).

---

(١) علي مرهج أيوب: النظام التأديبي العام، مرجع سابق، ص١٦٧.

(٢) د.تغريد محمد النعيمي: مرجع سابق، ص١٨٠.

(٣) د.محمد عصفور: العقاب والتأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص١٠٠ – ١٠٦؛ محمد حامد الجمل: مرجع سابق، ص١٥٨٢؛ د.عبد الوهاب البنداري: مرجع سابق، ص٤٣ – ٤٤.

(٤) د.محمد جودت الملط: مرجع سابق، ص٨٠؛ د.عبد الفتاح مراد: المسؤولية التأديبيَّة للقضاة وأعضاء النيابة العامَّة، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، مصر، ١٩٩٣، ص١٧٠.

(٥) د.هيثم حليم غازي: مرجع سابق، ص٢١.

ففي فرنسا، نصّ المشرِّع في نظام الموظَّفين رقم (٢٤٤) لسنة ١٩٥٩ على: "أنَّ كلّ خطأ يُرتكبه الموظَّف أثناء ممارسته وظيفته أو بمناسبة هذه الممارسة يُعرَّض للعقوبة التأديبيَّة..."(١).

أما في لبنان، فقد نصّ المشرِّع في نظام الموظَّفين رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدَّل، على التالي: "يُعتبر الموظَّف مسؤولاً من الوجهة المسلكية، ويتعرَّض للعقوبات التأديبيَّة إذا ما أخلَّ عن قصد أو إهمال بالواجبات التي تفرضها عليه القوانين والأنظمة النافذة..."(٢).

أما بخصوص المشرِّع العراقي، فقد نصّ في قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩٤ المعدَّل، على أنَّه: "إذا خالف الموظَّف واجبات وظيفته، أو قام بعمل من الأعمال المحظورة عليه، يُعاقب بإحدى العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون..."(٣).

فهذه النصوص القانونيَّة – في مُجملها – هي التي تمثِّل العنصر الشرعي أو القانوني في المخالفة التأديبيَّة، وأي فعل يأتي به الموظَّف مخالفاً لتلك النصوص، يُعدّ من ضمن المخالفات التأديبيَّة الملزمة للعقاب؛ وتبقى جميع هذه الأفعال تحت رقابة القضاء الإداري، خوفاً من تعسُّف الإدارة بما تمتلك من سلطة تقديرية.

أمَّا توافر الركن الشرعي في نطاق التأديب فيتم بطريقتين:

أوَّلاً: عن طريق المشرِّع نفسه، الذي يحدِّد في القانون أو في قاعدة تنظيميَّة عامَّة الأفعال المكوِّنة للمخالفة التأديبيَّة، للواجبات والمحظورات التي يلتزم الموظَّف بعدم الخروج عليها.

ثانياً: عن طريق القضاء الإداري، الذي يضع مجموعة الضوابط القانونيَّة للمخالفات التأديبيَّة التي تلزم الإدارة بعدم ارتكابها عند ممارستها لسلطاتها التقديريَّة في تحديد ما يُعتبر مخالفة تأديبيَّة أم لا. وهي تبقى تحت رقابته لكي لا تتعسُّف الإدارة باستخدام سلطاتها(٤).

---

(١) المادة (١١) من نظام الموظَّفين الفرنسي، رقم (٢٤٤)، لسنة ١٩٥٩؛ والمادة (٢٩) من القانون الخاص بحقوق والتزامات الموظَّفين الفرنسي، رقم (٦٣٤)، لسنة ١٩٨٣ المعدَّل، المشار إليها آنفاً.

(٢) المادة (٥٤) من نظام الموظَّفين العموميين اللبناني، الصادر بالمرسوم الاشتراعي ذي الرقم (١١٢)، لسنة ١٩٥٩ المعدَّل.

(٣) المادة (٧) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

(٤) اللواء محمد ماجد الياقوت: شرح القانون التأديبي للوظيفة العامَّة، الطبعة الثانية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية – مصر، ٢٠٠٩، ص٣٨٣.

المبحث الرابع
أثر الواجبات الوظيفيَّة على المخالفات التأديبيَّة

أنَّ المخالفات التأديبيَّة، كما اتَّضح لنا من خلال دراستنا هذه، ليست محدَّدة في القوانين والأنظمة الوظيفيَّة، فهي لم تَرِد على سبيل الحصر من قِبَل المشرِّع، وإنَّما جاءت على سبيل المثال، وجعل مردها إلى إخلال الموظَّف بالواجبات الوظيفيَّة أو إتيانه بعمل من المحظورات، ما يُعدُّ خروجاً عن مقتضيات الوظيفة العامَّة.

لذا، يتعذَّر على أي باحث في المجال التأديبي أنْ يلم بإيراد كافة الأفعال المكونة للخطأ التأديبي، الذي يشكل الإتيان به مخالفة تأديبيَّة تستلزم الجزاء. إلاَّ أنَّ ذلك لا يمنع من توضيح أهم هذه الأفعال، وفقاً لما رسمه لها المشرِّع من نطاق، وحدَّد لها من مفهوم، وسار عليه القضاء الإداري. وقد تباينت الآراء الفقهيَّة في هذا الشأن فأخذ قسم منها بما سار عليه المشرِّع، من حيث تقسيمها إلى واجبات إيجابية وواجبات سلبية(1)، بينما اتَّجه آخرون منهم إلى تقسيم الواجبات، إلى واجبات داخل نطاق الوظيفة، واجبات خارج نطاقها(2).

ووفقاً لما تقدَّم، سوف نقوم بدراسة الواجبات الوظيفيَّة، بحسب تقسيم المشرِّع لها (في الدول محل دراستنا)، من حيث تقسيمها إلى واجبات إيجابية وواجبات سلبية (المحظورات). وعليه، سوف نقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين: نتناول في المطلب الأوَّل منهما الواجبات الإيجابية، وفي المطلب الثاني الواجبات السلبية.

المطلب الأوَّل: الواجبات الإيجابية

تتمثَّل الواجبات الإيجابية في العمل الوظيفي بجملة من التوجيهات التي تمثل للموظَّف العام دليل العمل تجاه الواجبات التي يتوجَّب عليه الالتزام بأدائها وتنفيذ مستلزماتها، سواء استمدت صفتها من

---

(1) د.محيي الدين القيسي: مرجع سابق، ص٣٣٣؛ د.إبراهيم عبد العزيز شيحا:مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، القاهرة – مصر، من دون سنة طبع، ص٣٣٠؛ د.ماهر صالح الجبوري: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص١١٦؛ د.علي محمد بدير، د.عصام عبد الوهاب البرزنجي، د.مهدي السلامي: مرجع سابق، ص٣١٨.

(2) د.سليمان محمد الطماوي: قضاء التأديب، مرجع سابق، ص١٨١؛ د.شاب توما منصور، مرجع سابق، ص٣٤٤؛ د.فوزت فرحات: مرجع سابق، ص٣٤٦؛ علي خليل إبراهيم: مرجع سابق، ص٨٢؛ د.زهوة عبد الوهاب حمود: مرجع سابق، ص١٠٠.

العمل ذاته، أم من تماسها مع الجمهور الذي يتعامل معه الموظَّف، أم من علاقاته مع رؤسائه ومرؤوسيه داخل إطار الوظيفة العامَّة. وهذه الواجبات متعدِّدة ومتنوِّعة، وتختلف من وظيفة إلى أخرى، ومن بلد إلى آخر. ومن هذه الواجبات، واجب أداء العمل الوظيفي، وتخصيص وقت للعمل من أجل أداء الواجبات الوظيفيَّة ومهامها، إضافة إلى واجب إطاعة رؤساء العمل الإداري، وتنفيذ أوامرهم، وواجب المحافظة على كرامة الوظيفة العامَّة داخل إطارها وخارجها، وواجب الولاء السياسي والإخلاص للوطن والحكومة. وعليه، سوف نقسِّم هذا المطلب إلى أربعة فروع؛ بحيث نتناول في الفرع الأوَّل منها واجب أداء العمل الوظيفي، وفي الفرع الثاني واجب طاعة رؤساء العمل واحترامهم، وفي الفرع الثالث واجب المحافظة على كرامة الوظيفة، أما في الفرع الرابع، فنتناول واجب الولاء السياسي والإخلاص للوطن والحكومة.

الفرع الأوَّل: واجب أداء العمل الوظيفي

إنَّ واجب أداء العمل الوظيفي هو الواجب الأوَّل والجوهري من الواجبات الإيجابية، حيث يُلزم الموظَّف العام بالقيام بأعمال وظيفته المُوكلة إليه بنفسه، وفقاً لقواعد الاختصاص المنصوص عليها في القانون الإداري، كون التزام الموظَّف بالقيام بالأعمال المنوطة به، هو التزام شخصي، يقوم على سند قانوني، يمنح موظَّفاً ما دون غيره، صلاحيات إحداث الآثار القانونيَّة باسم الشخص الإداري العام، وكلّ تصرُّف يصدر خلاف ذلك يؤدِّي إلى إثارة المسؤولية التأديبيَّة على الموظَّف العام، فضلاً عن بطلان التصرُّف. ويذهب جانب من الفقه إلى القول: "مباشرة الاختصاص الممنوح قانوناً للموظَّف العام يكون واجباً قانونياً عليه، وليس حقاً له يجوز أنْ يمتنع عن ممارسته، أو التنازل عنه، أو أنْ يعهد به لسواه، ما لم يجز له القانون ذلك، أو يأذن به استثناء"(١).

ويتفرَّع من هذا الواجب أنْ يقوم الموظَّف بالعمل بدقة، وأمانة، وإخلاص، وشعور بالمسؤولية، وأنْ يبذل غاية جهده مستوحياً في ذلك المصلحة العامَّة دون سواها، وأنْ يُخصِّص أوقات العمل الرسمي لأداء الواجبات الوظيفيَّة(٢)؛ وبالتالي، عليه أداء عمله بسرعة دون أدنى تقاعس أو إهمال، وليس له أنْ يتغيَّب عن العمل إلاَّ بأذن.

وهذا الواجب، أكَّدته كلّ تشريعات الدول (محل دراستنا)، فنصّ المشرِّع الفرنسي في قانون حقوق

---

(١) د.عصام عبد الوهاب البرزنجي: العنصر الشخصي في الاختصاص، بحث منشور في مجلة العلوم القانونيَّة، كلية القانون، جامعة بغداد، العراق، العدد١، المجلد١، ١٩٩٤، ص١١؛ وينظر في هذا الرأي: د.سليمان محمد الطماوي: قضاء التأديب، مرجع سابق، ص١٥٠.

(٢) د.مازن ليلو راضي: مرجع سابق، ص١٨٦.

والتزامات الموظَّفين الفرنسي رقم (٦٣٤) لسنة ١٩٨٣ المعدَّل، على أنَّه: "يجب على الموظَّفين والموظَّفين غير الدائمين في المصلحة العامَّة، أن يُكرِّسوا نشاطهم الكامل المهني، للمهام الموكلة إليهم..."(١).

وكذلك الأمر في لبنان؛ حيث نصّ المشرِّع اللبناني، في نظام الموظَّفين رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدَّل، على هذا الواجب، بقوله: "يتوجَّب على الموظَّف بوجه عام: "أنْ يستوحي في عمله المصلحة العامَّة دون سواها، ويسهر على تطبيق القوانين والأنظمة النافذة، دون أي تجاوز أو مخالفة أو إهمال"؛ "أنْ ينجز معاملات أصحاب المصالح بسرعة ودقَّة وإخلاص ضمن حدود اختصاصه"(٢).

وقد نصّ المشرِّع العراقي على ذلك في قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل؛ إذ جاء فيه: "يلتزم الموظَّف بالواجبات الآتية:

أوَّلاً: أداء أعمال وظيفته بنفسه، بأمانه وشعور بالمسؤولية.

ثانياً: التقيُّد بمواعيد العمل، وعدم التغيب عنه إلاَّ بإذن، وتخصيص جميع وقت الدوام الرسمي للعمل"(٣).

وقد حرصَ القضاء الإداري في الكثير من أحكامه على تكريس هذا الواجب بوضوح، فأكَّد في قرار لمجلس الدَّولة الفرنسي على أنَّ تواجد الموظَّف في مقرّ عمله ينبغي معه قيامه بإنجاز مهام عمله بنشاط، وبالسرعة المطلوبة، وإلاَّ عُدَّ مخطئاً ومسؤولاً من الناحية المسلكية(٤).

وسار القضاء الإداري اللبناني على خطى المشرِّع اللبناني، فقد أكَّد قرار لمجلس شورى الدَّولة اللبناني، على شرعيَّة العقاب المفروض على موظَّف لإهماله واجباته بتأخيره إنجاز معاملات المواطنين لمدة ثلاثة أشهر(٥).

وفي قرار آخر، للمجلس ذاته اعتبر أنَّ: "غياب المستدعي عن عمله، ومغادرته الأراضي اللبنانية دون إجازة قانونيَّة، واستفادته من إجازة ساقطة بموجب العقد، يُشكِّل مُخالفة مسلكية تبـرِّر العقوبة المتخذة"(٦).

---

(١) المادة (٢٥) من القانون الخاص بحقوق والتزامات الموظَّفين الفرنسي، رقم (٦٣٤)، لسنة ١٩٨٣ المعدَّل.

(٢) الفقرتان (١، ٤) من المادة (١٤) من نظام الموظَّفين العموميين اللبناني، الصادر بالمرسوم الاشتراعي، رقم (١١٢)، لسنة ١٩٥٩ المعدَّل.

(٣) البندان (أولا، ثانياً) من المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

(4) C.E. 13.3.1989, Tissot, n6561 ; C.E. 24.2.1989, Tocny, n81878.

أشارت إليهما: د.تغريد النعيمي: مرجع سابق، ص٢١٧.

(٥) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ١٠٤، ج.م.ش./الدولة، تاريخ ١٩٦٩/٤/١٦، المجموعة الإداريَّة، ١٩٦٩، ص١٣٤.

(٦) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ٨٤، بتاريخ ١٩٩٨/١١/٤، د. زكريا فواز/الدَّولة، مجلة القضاء الإداري، العدد١٤، المجلد١، ٢٠٠٣، ص٩٥.

وأكَّد – بدوره – القضاء الإداري العراقي ذلك، فقد جاء في قرار لمحكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً): "إنَّ تغيُّب الموظَّف عن الدوام من دون إذن مُسبق، والخروج على مقتضى الواجب في مخاطبة رئيس شعبته والدوائر التابعة لها، وذلك باستعمال الألفاظ النابية، وعبارات التحدي، بتهم لم تثبت صحتها، يُعدُّ إخلالاً بواجباته الوظيفيَّة ما يستوجب المؤاخذة"(١).

وفي حكم آخر لها قررت فيه أنَّه: "يستحق الموظَّف عقوبة الإنذار المفروضة بحقه، إذا كانت ناجمة عن إهماله واجبات وظيفته، وأوصت به لجنة تحقيقيَّة، مشكلة استناداً لأحكام المادة (١٠) من قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١"(٢).

ممَّا تقدَّم، يتضح لنا أنَّ هذا الواجب يتطلَّب ما يلي:

١ – أنْ يكون أداء العمل الوظيفي، من قِبَل الموظَّف المُكلَّف به رسمياً بموجب الاختصاصات والصلاحيات المخوَّلة له من قِبَل المشرِّع، فلا يجوز له تجاوزها أو التخلي عنها لغيره، أو إنابة غيره فيها إلاَّ بالحدود التي يجيزها القانون، فهو التزام شخصي، سنده المبدأ العام للفقه الإداري، (مبدأ شخصيَّة الاختصاص).

٢ – أنْ يتقيَّد الموظَّف بمواعيد العمل الرسمي، وأنْ يلتزم بها، وعليه القيام بمهام وواجبات وظيفته المكلف بها بأفضل صورة، وأنْ يقوم بعمله بكلِّ نشاط وحيوية ودقة، وفقاً لما تقتضيه المصلحة العامَّة، كما يقتضي هذا الواجب من الموظَّف أنْ يؤدِّي عمله بإخلاص وأمانة، وبتجرُّد من الأهواء والمصالح الشخصيَّة.

الفرع الثاني: واجب طاعة رؤساء العمل واحترامهم

يُعدُّ هذا الواجب من الواجبات المهمَّة التي تقع على عاتق الموظَّف العام؛ إذ يتوقف نجاح التنظيم الإداري على كيفية تلقي الأوامر وكيفية تنفيذها(٣). والطاعة الرئاسية مناطها السّلم الإداري، أو التدرج الرئاسي، الذي يقوم على أساس خضوع كلّ طبقة من الموظَّفين لما يعلوها من الطبقات(٤).

---

(١) قرار محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً)، رقم ٧٢/٤٦، بتاريخ ١٩٧٢/٤/١٩، نشرة ديوان التدوين القانوني، العدد١، السنة ٣، ١٩٧٢، ص١٣٣ – ١٣٤.

(٢) قرار محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً)، رقم ١٠١/انضباط/تمييز/٢٠٠٩، بتاريخ ٢٠٠٩/٥/١٣، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة لعام ٢٠٠٩، مرجع سابق، ص٣٦٧ – ٣٦٨.

(٣) د.مازن ليلو راضي: مرجع سابق، ص١٨٦.

(٤) د.سليمان محمد الطماوي: قضاء التأديب، مرجع سابق، ص١٧٥؛ د.ماهر صالح علاوي الجبوري: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص٢٣٧.

ويرجع سبب أهميَّة هذا الواجب، إلى كون السُلطة الرئاسية – في مظاهرها المختلفة – يمارسها رؤساء لهم أقدميتهم في الخدمة، ويتمتَّعون بخبرة وإدراك للعمل ومتطلباته؛ وبالتالي، فهم الأكثر دراية وقدرة على مواجهة المشاكل المُستحدثة في العمل الوظيفي وحلها. فضلاً على أنَّ الرئيس هو المسؤول الأوَّل عن سَير العمل داخل الوحدة الإداريَّة التي يرأسها، فالطاعة إذن، تمليها متطلبات العمل قبل أنْ تفرضها القوانين، وذلك من أجل سَير المرافق العامَّة بانتظام واطراد.

هذا، بالإضافه إلى أنَّ طاعة رؤساء العمل تحقِّق الوحدة في داخل الجهاز الإداري الذي يقوم على أساس التدرج الهرمي، والذي يفترض في قمته وجود رئيس واحد. وهذا الأمر يكون كله في حدود ما تقضي به القوانين والأنظمة والتعليمات الوظيفيَّة، فإذا كان في هذه الأوامر مخالفة، فعلى الموظَّف أنْ يُبيِّن إلى الرئيس كتابياً أنَّ الأمر الصادر يُشكِّل مخالفة، فإذا ما أصرَّ الرئيس على تنفيذ هذه الأوامر كتابياً، فيجب على الموظَّف تنفيذ الأمر، ويتحمَّل الرئيس المسؤولية الناتجة عن ذلك.

كما أنَّ واجب الطاعة لا يمكن أنْ يكون مطلقاً، وإنَّما يجب أنْ يكون في حدود مشروعية العمل الإداري، في ما يتعلق بالأمر المطلوب تنفيذه[1]، علماً أنَّ قانون العقوبات لا يُعتبر تنفيذ أوامر الرئيس سبباً من أسباب الإباحة؛ بل يعتبره جريمة إذا كان العمل المُراد تنفيذه مخالفاً للقانون[2]، إلاَّ أنَّ بعضاً من قوانين العقوبات أعفت الموظَّف من العقاب؛ حيث نصَّ قانون العقوبات العراقي على التالي: "لا جريمة إذا وقع الفعل من موظَّف أو شخص مُكلَّف بخدمة عامَّة في الحالات التالية:

أوَّلاً: إذا قام بسلامة نيَّة بفعل ما تنفيذاً لما أمرت به القوانين أو اعتقد أنَّ إجراءه من اختصاصه.

ثانياً: إذا وقع الفعل منه تنفيذاً لأمر صادر إليه من رئيس تجب عليه طاعته، أو اعتقد أنَّ طاعته، واجبة عليه.

ويجب في الحالتين أنْ يثبت أنَّ اعتقاد الفاعل بمشروعية الفعل كان مبنياً على أسباب معقولة، وأنَّه لم يرتكبه إلاَّ بعد اتخاذ الحيطة المناسبة، ومع ذلك، فلا عقاب في الحالة الثانية إذا كان القانون لا يسمح للموظَّف بمناقشة الأمر الصادر إليه"[3].

---

(١) د.علي محمد بدير، د.عصام عبد الوهاب البرزنجي، د.مهدي السلامي: مرجع سابق، ص٣٢١.

(٢) المادة (٣٣/٢٢٢) من قانون العقوبات الفرنسي الصادر في١٩٩٢/٧/٢٢، منشور في الجريدة الرسمية، بتاريخ ٢٣/تموز/١٩٩٢، على أن يبدأ العمل به اعتباراً من ١/آذار/١٩٩٤، قاعدة التشريعات الفرنسية، منشور على الموقع الإلكتروني: *www.Legifrance.gour.fr - droit - francais*، آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٤/٧/٢٩؛ ونص المادة (١٨٥) من قانون العقوبات اللبناني، الصادر بالمرسوم الاشتراعي ٣٤٠، لسنة ١٩٤٣ المعدَّل؛ والمادة (٤٠) من قانون العقوبات العراقي، رقم ١١١، لسنة ١٩٦٩ المعدَّل.

(٣) المادة (٤٠) من قانون العقوبات العراقي، رقم ١١١، لسنة ١٩٦٩ المعدَّل.

هذا وقد نصَّت كلّ التشريعات الخاصَّة بقوانين التوظيف (في الدول محل دراستنا) على هذا الواجب، ففي فرنسا نصّ المشرِّع في القانون الخاص بحقوق والتزامات الموظَّفين الفرنسي رقم (٦٣٤) لسنة ١٩٨٣ المعدَّل، على أنَّ: "كل موظَّف، أياً كانت رتبته في التسلسل الهرمي، مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه، ويجب عليه الامتثال لتعليمات رئيسه، إلاَّ إذا كان الأمر الصادر إليه واضحاً بأنَّه غير قانوني، ومن شأنه أنْ يَضُرَّ بالصالح العام بشكل خطير، عندها يكون معفى من أي مسؤولية تجاه مرؤوسيه"(١).

وقد أكَّد المشرِّع اللبناني في نظام الموظَّفين رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدَّل، على أنْ يتوجب على الموظَّف بوجه عام: "أنْ يخضع لرئيسه المباشر، وينفذ أوامره وتعليماته إلاَّ إذا كانت هذه الأوامر والتعليمات مخالفة للقانون بصورة صريحة وواضحة، وفي هذه الحالة، على الموظَّف أنْ يُلفت نظر رئيسه خطياً إلى المخالفة الحاصلة، ولا يلتزم بتنفيذ هذه الأوامر والتعليمات إلاَّ إذا أكَّدها الرئيس خطياً، وله أنْ يرسل نسخاً عن المراسلات إلى إدارة التفتيش المركزي"؛ "أن يتحمَّل شخصياً مسؤولية الأوامر والتعليمات التي يعطيها إلى مرؤوسيه"(٢).

كما أكَّد هذا – بدوره – المشرِّع العراقي في قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل، فنصَّ على أنَّه يجب على الموظَّف "احترام رؤسائه، والتزام الأدب واللياقة في مخاطبتهم، وإطاعة أوامرهم المتعلقة بأداء واجباتهم في حدود ما تقضي به القوانين والأنظمة والتعليمات، فإذا كان في هذه الأوامر مخالفة، فعلى الموظَّف أنْ يُبيِّن لرئيسه كتابة، وجه تلك المخالفة، ولا يلتزم بتنفيذ تلك الأوامر إلاَّ إذا أكَّدها رئيسه كتابة، وعندئذٍ يكون الرئيس هو المسؤول عنها"(٣).

كما كرَّس القضاء الإداري هذا المبدأ في الكثير من أحكامه، فقد أكَّد مجلس الدَّولة الفرنسي هذا الواجب في العديد من أحكامه، فقضى في حكم له "بأنَّ الموظَّف الذي يلفت نظر رئيسه إلى مخالفة الأمر الصادر إليه للقوانين، لا يتحرَّر من موجب احترامه للأوامر وعدم التقيد بها، إلاَّ إذا كان عدم قانونيَّة هذه الأوامر ظاهراً وبشكل واضح؛ وبالتالي، عند تطبيقها، ستؤدِّي إلى ضررٍ جسيمٍ بإحدى المصالح العامَّة"(٤).

---

(١) المادة (٢٨) من قانون حقوق والتزامات الموظَّفين الفرنسي، رقم (٦٣٤)، لسنة ١٩٨٣ المعدَّل.

(٢) الفقرتان (٢، ٣) من المادة (١٤) من نظام الموظَّفين العموميين اللبناني، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (١١٢)، لسنة ١٩٥٩ المعدَّل.

(٣) البند (ثالثاً) من المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

(4) C.E. 10.11.1944, Langneur, D, 1945, p88, concal, B.Chenot; C.E.26.6.1989, Chardon, n94393; C.E. 12.4.1995, marmet, n 133904.

أشارت إليهم: د.تغريد محمد النعيمي: مرجع سابق، ص٢٢٦.

كما جاء في قرار لمجلس شورى الدَّولة اللبناني أنَّ: "المستدعي برفضه الاستجابة لرئيسه التسلسلي، وإصراره على عدم إعطائه المعلومات اللازمة يكون قد خالف القوانين والأنظمة المرعية الإجراء، كما وأنَّه قد خالف القوانين بالاتصال بالوزير دون المرور عبر رئيسه التسلسلي. وفي الحالتين يُعتبر تصرُّف المستدعي تصرفاً مخالفاً للقوانين"(١).

وجاء في قرار للمجلس ذاته، بأنَّه: "لا يمكن القول إنَّ رئيس البلدية ارتكب خطأ بعدم تنفيذه تعليمات الوزير، لأنَّ علاقة الوزير برئيس البلدية ليست علاقة تسلسلية، بل علاقة وصاية؛ وبالتالي، فإنَّ تعليمات الوزير تكون بمثابة نصح وإرشاد وليس بمثابة الأوامر النافذة"(٢).

أما في اجتهاد القضاء الإداري العراقي، فنرى في قرار لمحكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً)، جاء فيه أنَّ: "قيام الموظَّف باتهام المدير العام وبعض الموظَّفين، بالتكتُّم على بعض الأمور، وإفشاء الأسرار الوظيفيَّة يُعدُّ فعلاً خطيراً يستوجب عقوبة العزل"(٣).

كما جاء في قرار للمحكمة ذاتها: "أنَّ عقوبة الإنذار الصادرة بحقِّ الموظَّف بحجَّة الإخلال بواجبات وظيفته، وعدم احترام رؤسائه في العمل، يجب أنْ تصدر من السُّلطة التي تمتلك الحق بفرض عقوبة الإنذار؛ لذا، يُعدُّ قرار المفتش العام بفرض العقوبة الإنذار، بحق موظَّف ليس على ملاك دائرته باطلاً، لمخالفته قواعد الاختصاص"(٤).

ممَّا تقدَّم، يتضح لنا ما يلي:

١ – إنَّ واجب طاعة رؤساء العمل واحترامهم، أمرُ أقرَّته جميع التشريعات (في الدول محل دراستنا)، وكرَّسه اجتهاد القضاء الإداري – بدوره – في أحكامه، على أنْ يكون هذا الواجب وفقاً لمبدأ الشرعيَّة وأساساً له، في تنفيذ الأوامر الصادرة من الرئيس إلى المرؤوس، فليس للمرؤوس مخالفة أوامر الرئيس في حال مشروعيتها، وموافقتها للقانون. أما في حال مخالفتها للقانون أو إحداثها ضرراً في الصالح العام، فيجب تنبيه الرئيس بذلك كتابياً، وفي حال إصراره على الأمر، فلا يكون أمام الموظَّف إلاَّ تنفيذ الأوامر الصادرة إليه.

---

(١) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ٢٩١، في ٢٠٠٠/٤/١٨، فرشوخ/الدَّولة، مجلة القضاء الإداري، العدد١٥، المجلد٢، ٢٠٠٣، ص٥٦٦.

(٢) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ٩٦، بتاريخ ٢٠٠٣/١١/٣، عيسى/بلدية حومين التحتا، مجلة القضاء الإداري، العدد٢٠، المجلد١، ٢٠٠٨، ص١٨٠.

(٣) قرار محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً)، رقم ٢٠٠٠/٩ في ٢٠٠٠/١/١٩، أشار إليه: د.غازي فيصل مهدي: مرجع سابق، ص٥٧ وما بعدها.

(٤) قرار محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً)، رقم ١٧٩/انضباط/تمييز/٢٠٠٩، بتاريخ ٢٠٠٩/٦/٢٤، مجموعة قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة لعام ٢٠٠٩، مرجع سابق، ص٣٨٢ – ٣٨٣.

٢ – إنَّ واجب الطاعة ليس مُطلقاً، وإنَّما يجب أنْ يكون في حدود العمل الإداري، ففي حال ما إذا كان الأمر يُشكِّل جريمة جزائيَّة، فعلى الموظَّف الامتناع عن تنفيذ الأمر وإلاَّ عرَّض نفسه للجزاء العقابي والتأديبي معاً، فالأمر هنا ليس له أي قيمه قانونيَّة، ويقع على الموظَّف واجب عدم إطاعة مثل هذه الأوامر التي يؤدِّي تنفيذها إلى ارتكاب جريمة.

الفرع الثالث: واجب المحافظة على كرامة الوظيفة

إنَّ من مقتضيات الوظيفة العامَّة المحافظة على كرامتها، من خلال تجنُّب الموظَّف العام كلّ سلوك شائن من شأنه الإخلال بها. ويشمل هذا الواجب بطبيعة الأمر سلوك الموظَّف العام داخل المرفق العام الذي ينتمي إليه، وخارجه أيضاً، لما في مخالفة هذا الواجب من تقليل لاعتبارات الوظيفة العامَّة وهيبتها، وفقدان ثقة المتعاملين معها في حال إخلال الموظَّف بهذا الواجب.

وهذا ما حدا بأغلب التشريعات (في الدول محل دراستنا) أنْ تنصّ على هذا الفرض، فقد نصّ المشرِّع في لبنان والعراق، على إلزام الموظَّف بالمحافظة على كرامة الوظيفة داخل الوظيفة وخارجها، وإلزامه بعدم استغلال نفوذه أو سلطته التي يستمدَّها من خلال عمله في الإدارة، كما أكَّدا على وجوب أنْ يظهر الموظَّف بمظهر حسن، وأنْ يبتعد عن كلّ ما يُثير الريبة والشك نحوه، كأنْ يشرب الخمر أو أنْ يلعب القمار في الأندية والمحال العامَّة، أو أنْ يقبل المكافأة، أو الهدايا، أو الاقتراض أو أي منفعة، بسبب أدائه عمله أو بمناسبته[١]، وفي حالة مخالفته فإنَّه يُعرِّض نفسه إلى الجزاء التأديبي، إضافة إلى الجزاء الجزائي، ذلك لأنَّ فعله الذي قد يرتكبه قد يشكِّل جرماً ينطوي تحت إطار قانون العقوبات.

وقد أكَّد القضاء الإداري في كثير من أحكامه على هذا الفرض، ففي فرنسا، وعلى الرغم من خلوّ التشريعات الوظيفيَّة من النصّ على هذا الموجب، إلاَّ أنَّ اجتهاد مجلس الدَّولة الفرنسي تصدى – بدوره – لهذا الأمر، وأرسى العديد من المفاهيم التي تؤكِّد على الالتزام بهذا الفرض[٢]. إلاَّ أنَّه وفقاً لرأي البعض من الفقه الفرنسي، يتمتَّع الموظَّف الفرنسي أساساً بحرية كاملة في حياته الخاصَّة، ولكن هذه الحرية يجب أنْ لا تؤدِّي إلى فضيحة، إذ إنَّ أكثر ما تخشاه الإدارة هو الفضائح، ويذهب بالقول إلى: إنَّ الدعوى التأديبيَّة تمتدّ إلى كلّ أفعال الحياة الخاصَّة لموظَّفي الدَّولة[٣].

---

(١) الفقرتان (٦، ٧) من المادة (١٥) من نظام الموظَّفين العموميين اللبناني، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (١١٢)، لسنة ١٩٥٩ المعدَّل؛ والبند (ثامنا) من المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

(٢) د.تغريد محمد النعيمي: مرجع سابق، ص٢٣٧.

(3) "L'agent public jouit en principe, d'une compléte dans sa vie privée. Mais - limitation - cette liberté ne doit en aucun cas aboutir au scandale"; Francis Delpérée.op, cit.p.189.

وتطبيقاً لذلك، قضى مجلس الدَّولة الفرنسي بمسؤولية مفتش الضرائب الذي كوَّن علاقة مع تجَّار الخمور، لتعارض ذلك مع شرف المهنة(١).

كما أقرَّ المجلس ذاته شرعيَّة قرار يتضمَّن عقوبة الفصل، كانت قد فرضته السُّلطة التأديبيَّة على أستاذ، لقيامه بحركات تنقصها الحشمة والأدب مع تلميذات صفِّه الصغيرات(٢). وبذلك، فإنَّ القضاء الإداري الفرنسي كرَّس هذا الواجب الذي لم يتطرَّق له المشرِّع الفرنسي، في أحكامه.

كما أكَّد القضاء الإداري اللبناني – بدوره – هذا الفرض في أحكامه، فجاء في قرار لمجلس شورى الدَّولة اللبناني: "وبما أنَّه يتَّضح من ذلك أنَّ المستدعي كان همّه من التدخُّل هو تصحيح علامة ابنة شقيقته، أي تحقيق مصلحة شخصيَّة، وليس مصلحة عامة، بدليل أنَّه لو وصل إلى ما ابتغاه من تدخُّله لدى المدربات ومديرة المعهد، لما تقدَّم بشكواه إلى التفتيش المركزي ليلفت إلى ما يجري في المعهد الوطني للعناية التمريضية في الداكونة، من سوء إدارة ومخالفة قانونيَّة. وبما أنَّ ما أقدم عليه المستدعي من أعمال تتعلَّق بتحقيق مصلحة شخصيَّة، تندرج تحت أحكام الفقرة الأولى من المادة (١٤)، والفقرة (٧) من المادة (١٥) من قانون الموظَّفين..."(٣).

وفي قرار للهيئة العليا للتأديب في لبنان، فرض عقوبة تأخير تدرُّج الموظَّف بسبب إقامته علاقة مع أحد المهربين، فأساء بذلك إلى سمعة الإدارة التي ينتمي إليها(٤).

أما اجتهاد القضاء الإداري العراقي، فقد أكَّد – بدوره – هو الآخر هذا الواجب في أحكامه، ففي أحد الآراء الاستشارية لمجلس شورى الدَّولة العراقي جاء فيه: "حيث إنَّ المستوضَح عنه كان مستشاراً سابقاً في السفارة العراقيَّة في باريس، وأنَّ إشغاله للشقة – موضوع النزاع – كان بسبب وظيفته، وحيث إنَّ وزارة الخارجيَّة بيَّنت في كتابها المرقَّم... أنَّ المستوضَح عنه قد أنهى تنسيبه منها بتاريخ ٢٠٠٣/٤/٣٠... وحيث إنَّ استمرار المستوضَح عنه بإشغال الشقة بعد انقطاع علاقته بالوظيفة، ما دفع مالكها إلى استقطاع مستحقات الإيجار من الضمان المصرفي المودع لدى البنك، الذي انتهى بتاريخ

---

(1) C.E.3.3. 1979, Jullet, Rec, p.146.

أشار إليه: د.علي جمعة محارب: مرجع سابق، ص١٣١.

(2) C.E. 9.Juin.1978. A.JD.A.1978, P.576.

أشارت إليه: د.زهوة عبد الوهاب: مرجع سابق، ص١٣٨.

(٣) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ٣٨٢، بتاريخ ٢٠٠٠/٢/١٢، سكاف/الدَّولة، مجلة القضاء الإداري، العدد٢٠، المجلد١، ٢٠٠٨، ص٧٠٢.

(٤) قرار الهيئة العليا للتأديب في لبنان، تقرير أعمال المجلس خلال سنة ١٩٧٤، منشور في ملحق الجريدة الرسمية، العدد٧٣، بتاريخ ١٩٧٥/٩/١١، ص٢٤.

٢٠٠٤/٦/٣٠،... وحيث إنَّ الفعل المستوضَح عنه يُعدُّ استغلالاً للوظيفة العامَّة، لأنَّه سهّل لمالك العقار الاستيلاء على مبلغ الضمان المصرفي المودع لدى البنك، رغم انتهاء تنسيبه من الوظيفة في ٢٠٠٤/٤/٣٠؛ لذا، فإنَّه يستوجب إيقاع العقوبة الانضباطيَّة والجزائيَّة عليه"[١].

كما قضت محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً) "بتشديد عقوبة الإنذار الموقَّعة من قبل لجنة الانضباط في وزارة الصحة بحق طبيب، وجعلها عقوبة التوبيخ لقيامه بتقبيل ممرضة دون رضاها، معللاً ذلك أنَّ العقوبة المفروضة من قِبَل لجنة الانضباط خفيفة لا تتناسب مع الفعل المُعترض عليه الذي قام به، خاصَّة وإنَّ هذا الفعل لا يأتلف مع شرف الوظيفة أثناء قيامه بها"[٢].

وفي قرار آخر للمحكمة ذاتها قرَّرت "فصل الموظَّف لمدة سنتين إذا كان يتصل هاتفياً من مقر عمله بأحد الأشخاص، مقلداً لصوت فتاة، ومكلّماً إياه بكلمات بذيئة ما يدلُّ على أنَّه منحرف وذو خلُق سيء، وإنَّ ما فعله لا يأتلف مع شرف الوظيفة"[٣].

وأخيراً، عاقب المشرِّع الجزائي في قانون عقوبات البعض من الدول على الإخلال بهذا الموجب، وحدَّد لها عقوبات مختلفة، منها: الحبس والغرامة، وبعضها حدَّدت عقوبة الإخلال بكرامة الوظيفة العامَّة بالسجن[٤].

ممَّا تقدَّم يتَّضح لنا ما يلي:

١. إنَّ الأنظمة والقوانين الوظيفيَّة والجزائية، وأحكام القضاء الإداري، قد أوْلت اهتماماً كبيراً بهذا الواجب، وذلك من خلال اهتمامها بالحياة الخاصَّة للموظَّف العام، بما لها من تأثير على حياته الوظيفيَّة؛ وبالتالي، لا يمكن الفصل بين تصرفات الموظَّف في حياته العادية، وتصرفاته داخل وظيفته، فكلا المجالين تأثير متبادل بينهما وانعكاس واضح ينبع من دور الموظَّف العام في الحياة العامَّة، وممَّا ينبغي أنْ يكون عليه سلوكه العام، من الابتعاد عن كلّ ما يثير الريبة والشك في تصرفاته ويمكن أنْ

---

(١) قرار مجلس شورى دولة العراقي رقم ٢٠٠٥/٥١، بتاريخ ٢٠٠٥/٩/١٩، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة لعام ٢٠٠٥، مرجع سابق، ص١٥٦ – ١٥٨.

(٢) قرار محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً)، رقم ٧٠/٣١، بتاريخ ١٩٧٠/٤/١، مجلة قضاء ديوان التدوين القانونية، العدد٢، ١٩٧١، ص١٨٥.

(٣) قرار محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً)، رقم ٧٠/٩١، بتاريخ ١٩٧٠/٩/١٦، قرار غير منشور.

(٤) للمزيد ينظر: المواد (٣٥١ – ٣٥٦) من قانون العقوبات اللبناني، رقم ٣٤٠، لسنة ١٩٤٣ المعدَّل؛ والمواد (٣٠٧ – ٣٢١) من قانون العقوبات العراقي، رقم ١١١، لسنة ١٩٦٩ المعدَّل.

ينعكس على أخلاقه، الأمر الذي يوجب عليه التمسك بالأخلاق الحميدة والحسنة طيلة توليه الوظيفة العامَّة، وإلاَّ عرَّض نفسه إلى الجزاء التَّأديبي، والجزائي في بعض الدول.

٢. يجب عدم التوسُّع بواجب المحافظة على كرامة الوظيفة، لكي لا يؤدِّي ذلك إلى هدم الحد الفاصل بين الحياة الوظيفيَّة والحياة الخاصَّة. وعليه، فإنَّه لا يصح اعتبار كلّ تصرف من قِبَل الموظَّف في الحياة الخاصَّة مخالفة تأديبيَّة، إلاَّ إذا كان لها انعكاس واضح وملموس على الوظيفة، أو فيها مساس بصفته الوظيفيَّة، وذلك من أجل توفير الاطمئنان والاستقرار للموظَّف في عمله، ولكي لا يبقى تحت رحمة رؤساء في تفسيرهم كلّ عمل من الأعمال، حسب أهوائهم الخاصَّة، ما ينعكس سلباً على الموظَّف، ورغم ذلك، فإنَّنا لا ننسى رقابة القضاء الإداري، وما يلعب من دور كبير، ومهم، لحماية الموظَّف العام من تعسُّف الإدارة، بما لها من سلطة تقديريَّة في تكييف الأفعال بشكل يمكنها أنْ ترى في كلّ عمل أنَّه عمل إيجابي أو سلبي حسب تقديرها.

الفرع الرابع: واجب الولاء السياسي والإخلاص للوطن والحكومة

تنتهج الدول في سياساتها العامَّة مذاهب مختلفة، وتتَّبع في ذلك أنظمة متباينة، وتبعاً لهذا الاختلاف تتباين مواقف الدول بشأن التزام مواطنيها تجاه نظام الحكم، أو اشتراطها عليهم اعتناق المذهب السياسي لنظام الحاكم، وعليه، فإنَّ الدَّولة التي لا تسمح لمواطنيها عموماً بانتقاد نظام الحكم، أو القيام بأنشطة معيَّنة، فإنَّها من باب أَوْلى أنْ تحظّر هذا الأمر على موظَّفيها.

وهذا الأمر يختلف باختلاف النظُم السياسيَّة المُتَّبعة في كلّ دولة على حِدَة، ففي الدوَل التي يكون فيها نظام الحكم دكتاتورياً، وذا حزب واحد، يكون من الطبيعي فيها إلزام الموظَّف بواجب الانتماء إلى الحزب الحاكم، وإظهار مشاعر الولاء له، وإلاَّ تعرض إلى مختلف أنواع الجزاءات. ففي مثل هذه الدوَل، لا مجال أمامنا للحديث عن الشرعيَّة، وعن الواجبات والحقوق، إذ لا حرية للأفراد فيها.

أما الدوَل التي تنتهج في أنظمة حكمها، النهج الديمقراطي، وتأخذ بالتعدُّدية الحزبيَّة مسلكاً لها، فنجد أنَّ حرية التعبير عن الرأي فيها هي إحدى الحريات المكفولة بالدستور؛ ولكن مع ذلك، قد ترد بعض الاستثناءات بخصوص الموظَّف العام فيها.

ففي فرنسا، كرَّس الدستور الفرنسي، مبدأ حق الموظَّف في ممارسة حقوقه العامَّة، فنصَّ المشرِّع في مقدَّمة دستور سنة ١٩٤٦، والتي لها قيمة دستورية في دستور سنة ١٩٥٨، على أنَّه لا يجوز أنْ

يُضارَّ أحد في عمله أو وظيفته بسبب أصله، أو آرائه، أو معتقداته[1].

وكذلك نصّ المشرِّع الفرنسي في قانون رقم (٢٤٤) الصادر في ٤/شباط/١٩٥٩، على أنَّه لا يجوز أنْ يتضمَّن ملف الموظَّف أي إشارة إلى آرائه السياسيَّة، أو الفلسفية، أو الدينية[٢].

وكذلك كفل القانون الخاص بحقوق والتزامات الموظَّفين الفرنسي رقم (٦٣٤) لسنة ١٩٨٣ المعدَّل، حرية الرأي لموظَّفي الخدمة المدنيَّة فلا يُسأل الموظَّف لتعبيره عن الآراء السياسيَّة أو النقابية، أو الفلسفية، أو الدينية، أو بسبب ميوله الجنسية أو بسبب العرق[٣]. كما حظَّر ذكر تلك الآراء في ملف الموظَّف[٤]. ورغم ذلك، فإنَّ المشرِّع الفرنسي استثنى بعض الفئات من الموظَّفين من ذلك، فحرَّم عليهم العمل بالأمور السياسيَّة، كحظره على المحافظين، ورجال القضاء، والسفراء، والعسكريين العمل في السياسة، وذلك لأنَّ أعمالهم تتطلَّب منهم الولاء التام للحكومة[٥].

أما في لبنان، فقد أوجب المشرِّع على الموظَّف، في نظام الموظَّفين رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدَّل، أنْ يتخلَّى كلياً عن أي منصب، أو مهمَّة، أو مسؤولية قيادية في الأحزاب والهيئات والمجالس والجمعيات السياسيَّة، كما حظَّر المشرِّع على الموظَّف القيام بأي عمل تمنعه القوانين والأنظمة النافذة، كأنْ يلقي أو ينشر مقالات أو تصريحات عن إدارته أو مؤلفات بأيّ شأن كان، إلاَّ بعد الحصول على إذن خطِّي من رئيسه المباشر[٦]. فالمشرِّع حرص – وفقاً لهذا الموجب – على الولاء الوظيفي للموظَّف، فبعد أنْ كفل الدستور حق حرية التعبير عن الرأي والمعتقد لجميع المواطنين، بمَن فيهم الموظَّف الذي هو جزء من المجتمع، وحرص كذلك على أنْ تكون الوظيفة العامَّة لجميع المواطنين على السواء، فهي ليست لطائفة أو فئة معيَّنة، ومن ثمَّ فلا تمييِّز بين المواطنين على أساس العرق، أو الدين، أو الجنس، فالوظيفة

---

(1) "Nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances".

ينظر الفقرة (٥) من ديباجة الدستور الفرنسي لسنة ١٩٤٦.

(2) Artice. 13.de l'ordonnance No (244)du 4 fevrier 1959. –

"…Ne pourra figurer au dossier aucune mention faisant état des opinions politiques, philosophiques ou religieuses de l'intéressé …..".

(3) Article (6) Loi No 83 - (634) du 13 juillet1983.

(4) Article (18) Loi No 83 - (634) du 13 juillet1983.

(٥) د.عبد الحميد محمد القادر العربي: ممارسة الموظَّف للحريات العامَّة في القانون الإداري والقانون الدولي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، مصر، ٢٠٠٢، ص٢٧٥.

(٦) الفقرة (٥) ممن المادة (١٤)، والفقرة (١) من المادة (١٥) من نظام الموظفين العموميين اللبناني، الصادر بالمرسوم الاشتراعي ذي الرقم (١١٢)، لسنة ١٩٥٩ المعدَّل.

وجدت لخدمة أفراد المجتمع كافة. ولذلك، أوجب عدم إقحام الإدارة في الصراعات الدينية، أو العرقية، أو الحزبية، لأنَّ ذلك يؤدِّي إلى خلق اضطرابات تؤدِّي إلى شلِّ عمل الإدارة، وعرقلة العمل المُلقى على عاتقها؛ وبالتالي، جاء هذا الموجب موفقاً بين هذين الحقين، فضمن للموظَّف حرية التعبير عن رأيه، ولكن خارج نطاق الإدارة التي ينتمي إليها، كما ضمن للإدارة أنْ يكون الموظَّف بعيداً عن المواقع القيادية لتلك الأحزاب والتجمعات[١].

أما في العراق، فلا يوجد أي نصّ يُحرِّم على الموظَّف الانتماء إلى الأحزاب السياسيَّة، وبالرجوع إلى قانون الأحزاب السياسيَّة رقم (٣٠) لسنة ١٩٩١، نرى أنَّه أعطى لكلّ عراقي أو عراقيَّة الحق في تأسيس الأحزاب السياسيَّة، أو الانتماء إليها، أو الانسحاب منها، وهو جاء مطلقاً ولم يستثنِ أي فئة؛ وعليه، فإنَّ الموظَّف وغيره مشمولون بحكم هذا القانون[٢]. كما أنَّ قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل، لم يتضمَّن في نصوصه أي حظر لانتماء الموظَّف إلى الأحزاب السياسيَّة. وكذلك قانون الأحزاب والهيئات السياسيَّة الصادر بالأمر رقم (٩٧) لسنة ٢٠٠٤، لم يتضمَّن هو الآخر أي موجب، أو حظر على الموظَّف العام بشأن الانتماء إلى الأحزاب السياسيَّة[٣].

أما بخصوص قانون مجلس النواب العراقي لسنة ٢٠١٣، فلم يمنع هو الآخر الموظَّف العام من أنْ يكون ناخباً أو مرشحاً[٤].

وبالعودة إلى دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، نجده قد ضَمِن حرية الرأي والتعبير والاجتماع والتظاهر السلمي للمواطنين كافة[٥]، إلاَّ أنَّه حظَّر على بعض الفئات، كالقضاة، وأعضاء الادعاء العام الانتماء إلى الأحزاب سياسيَّة أو العمل في منظَّمات سياسيَّة أو مزاولة أي نشاط سياسي[٦].

ونؤيد مسلك المشرِّع هذا، وذلك للحفاظ على هيبة المؤسَّسات القضائيَّة، وضماناً لحياديتها واستقلالها التام عن المؤثرات الحزبية.

---

(١) عبد اللطيف قطيش: مرجع سابق، ص٤٩.

(٢) المادة (٢) من قانون الأحزاب السياسيَّة، رقم ٣٠ لسنة ١٩٩١، منشور في الوقائع العراقيَّة، العدد٣٣٧١، بتاريخ ١٩٩١/٩/١٦.

(٣) قانون الأحزاب والهيئات السياسيَّة، الصادر بالأمر ٢٠٠٤/٩٧، عن سلطة الائتلاف المؤقَّت، منشور في الوقائع العراقيَّة، العدد٣٩٨٤، في ٢٠٠٤/٦/١٥.

(٤) المادتان (٥، ٨) من قانون انتخاب مجلس النواب العراقي، رقم (٤٥)، لسنة ٢٠١٣، منشور في الوقائع العراقيَّة، العدد٤٣٠٠، في ٢/كانون الأول/٢٠١٣.

(٥) المادتان (٣٨، ٣٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٦) البند (ثانياً) من المادة (٩٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

وتطبيقاً لذلك، فقد كرَّس القضاء الإداري في الكثير من أحكامه هذا الموجب، فأكَّد مجلس الدَّولة الفرنسي على أنَّه لا يمكن المساس بالموظَّف لمجرَّد انتمائه لأحد الأحزاب القائمة(١).

كما جاء في أحد أحكام مجلس شورى الدَّولة اللبناني، أنَّ "مجرد طلب الانتساب إلى الحزب هو كناية عن عمل آني غير كافٍ لوحده للقول بحتمية الانضمام إلى هذا الحزب أو ذاك، بل أنْ يتعدى ذلك ويشمل الاستمرار في الانتماء الحزبي والذي هو عمل متماد ومتواصل"(٢).

كما جاء في قرار للهيئة العليا للتأديب، "تأخير تدرُّج مدرس في وزارة التربية الوطنية (٢٤) شهراً، وذلك لأنَّه تعاطى الأمور السياسيَّة وأقام علاقات حزبية مع أشخاص آخرين"(٣). إلاَّ أنَّه بعد التعديل الأخير للمادتين (١٤، ١٥) من المرسوم الاشتراعي ذي الرقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدَّل، لم يعد الأمر كذلك؛ إذ أصبح يحظّر على الموظَّف الاشتغال فعلياً في الأمور السياسيَّة.

يتَّضح لنا ممَّا تقدَّم ما يلي:

١ – يجب على الموظَّف الولاء للوطن، وأنْ لا يتعارض في آرائه مع آراء الحكومة وسياستها، خصوصاً داخل مكان العمل، لأنَّ في ذلك زعزعة لهيبة الإدارة، ومن شأنه أنْ يخلق جواً من الاضطرابات داخل العمل، ما يؤثِّر سلباً على سَير المرفق العام بانتظام واطراد.

٢ – يُلزِم المشرِّع فئات خاصَّة (كالقضاة، والضباط، والسفراء...) بالامتناع عن العمل في السياسة أو الانتماء إلى الأحزاب السياسيَّة لما لذلك من دور سلبي على حياديتهم في العمل. وأوجب على هذه الفئات الولاء التام للوطن والحكومة، والابتعاد عن كلّ الانتماءات سوى الانتماء إلى الوطن.

المطلب الثاني: الواجبات السلبية (المحظورات)

تفرض أغلب التشريعات الوظيفيَّة، مجموعة من الالتزامات، التي تمنع الموظَّف العام بموجبها من القيام ببعض الأفعال التي لا تتآلف مع ما تقتضيه الوظيفة العامَّة من استقلالية وحياد، والتي يؤدِّي الإتيان بها إلى المساس بكرامة الوظيفة العامَّة.

وتختلف الواجبات السلبية (المحظورات)، من بلد إلى آخر وفقاً للسياسة المُتَّبعة في كلّ بلد،

---

(1) C.E. 1.10.1954Gulle, Rec, p496.

أشارت إليه: د.تغريد النعيمي:مرجع سابق، ص٢٤٩.

(٢) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ٧٦، بتاريخ ١٩٧٢/٧/١٤، بلوط ورفاقه/الدَّولة، المجموعة الإداريَّة، ١٩٧٢، ص٢١٥.

(٣) قرار الهيئة العليا للتأديب في لبنان، التقرير السنوي عن أعمال الهيئة خلال سنة ١٩٧٥، ملحق الجريدة الرسمية، العدد٧٣، الصادرة في ١٩٧٥/٩/١١، ص٢٨.

فمنها ما له مساس مباشر بالعمل الوظيفي، كواجب الامتناع عن إفشاء الإسرار الوظيفيَّة التي يطَّلع عليها الموظَّف بحكم وظيفته، ومنها ما تفرضه عليه الأنظمة والقوانين الوظيفيَّة، كحظر الجمع بين أعمال الوظيفة والأعمال المحظورة بالنص، وواجب المحافظة على سَير المرفق العام الذي ينتمي إليه، وعدم شلِّه بالإضراب أو بالتحريض عليه.

وعليه، سوف نقسِّم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، فنتناول في الفرع الأوَّل منها واجب عدم إفشاء الإسرار الوظيفيَّة، وفي الفرع الثاني واجب عدم الجمع بين أعمال الوظيفة والأعمال المحظورة بالنص، وفي الفرع الثالث واجب تحريم الإضراب.

الفرع الأوَّل: واجب عدم إفشاء الإسرار الوظيفيَّة

يطَّلع الموظَّف العام بحكم وظيفته في الإدارة العامَّة أو من خلالها على وثائق رسمية، تمتاز بطابع السرية، سواء أكانت بطبيعتها، أم كان يُخشى من إفشائها إلحاق أضرار بالدَّولة أو الأفراد، أم بسبب أوامر الرؤساء بكتمان هذه المعلومات، إذا كانت تمسُّ المصلحة العامَّة أو لأنَّها تتعلَّق بمصالح الأفراد وحياتهم الخاصَّة. الأمر الذي يقتضي الحفاظ عليها وعدم كشفها، وأساس هذا الالتزام هو حماية مصلحة الدَّولة أوَّلاً، ومصلحة الأفراد ثانياً.

وهذا الواجب هو واجب أخلاقي قبل أنْ يكون واجباً وظيفياً، فالغاية منه هي عدم اطلاع الجمهور على الأسرار الخاصَّة، المتعلِّقة بالإدارة أو الأفراد، وذلك للحفاظ على هيبة الإدارة، ولتعزيز ثقة المتعاملين معها؛ لذا، نجد أنَّ جميع التشريعات الإداريَّة **(**في الدوَل محل الدراسة**)**، عمدت إلى النص عليه، وألزمت الموظَّف العام بالمحافظة على سرية المعلومات التي تصل إليه من خلال الوظيفة التي ينتمي إليها، حتى لو كان ذلك عن طريق إفضاء المعلومات عن وظيفته أحياناً، ولا يسمح له إطلاع أحد أو نشره عبر وسائل النشر، إلاَّ بموافقة كتابية من الرئيس المباشر أو الوزارة التي ينتمي إليها، وواجب السرية هذا، يلحق الموظَّف العام حتى بعد فقدانه صفته كموظَّف عام[1]، ولكن هذا الواجب ليس بالواجب المؤبَّد، فيمكن الكشف عن هذه الإسرار، إذا ما حصل على إذن بذلك من صاحب الشأن، أو إذا صدر له إذن بالتصريح من الرئيس المختص، أو إذا كان الغرض من إفشائه الإخبار عن جناية، أو جنحة، أو منعاً لارتكابها.

---

(١) المادة (٢٦) من قانون حقوق والتزامات الموظَّفين الفرنسي، رقم (٦٣٤)، لسنة ١٩٨٣ المعدَّل؛ والفقرة (٨) من المادة (١٥) من نظام الموظَّفين العموميين اللبناني، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (١١٢)، لسنة ١٩٥٩ المعدَّل؛ والبند (سابعا) من المادة (٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

ولم يكتفِ المشرِّع بالنص على هذا الموجب في التشريعات الإداريَّة، وإنَّما أورده أيضاً في القوانين الجزائيَّة، وجعل له عقوبة الحبس والغرامة في حال كشف الموظَّف العام، أي سر من الأسرار التي يطَّلع عليها بحكم وظيفته، حتى بعد انتهاء الصفة الوظيفيَّة(١)، كما شدَّدت بعض القوانين هذه العقوبات، فجعل المشرِّع الجزائي اللبناني العقوبة بالحبس من شهرين إلى سنتين على بعض الموظَّفين ممَّن يشغلون وظائف مهمَّة في مجال البريد والبرق والتليفون وغيرها من الوظائف التي تضر بسلامة الوطن والأفراد(٢)، أما المشرِّع الجزائي العراقي فجعل العقوبة السجن مدَّة لا تزيد عن سبع سنوات، لكلِّ موظَّف، أو مكلَّف بخدمة عامَّة، أو مستخدم في دوائر البريد والبرق والتليفون، أفشى سراً من الأسرار المتعلقة بوظيفته(٣).

كما أكَّد القضاء الإداري على هذا الحظر في العديد من الأحكام، فقضى مجلس الدَّولة الفرنسي بأنَّه: "يجب على الموظَّف أنْ يمتنع بصفة خاصَّة عن إفشاء ونشر المعلومات والوثائق التي يطلع عليها أثناء مباشرته، أو بمناسبة قيامه بمهام وظيفته"(٤).

كما اعتبر المجلس نفسه "الموظَّف مخالفاً لواجب كتمان السر المهني إذا أفشى مضمون مستند سُلِّم إليه لتصويره واستنساخه"(٥).

كما قضى مجلس شورى الدَّولة اللبناني بأنَّ "إقدام موظَّف البرق المركزي على إبلاغ برقيات لغير أصحابها، يكون مخالفة مهمَّة، تستوجب العقاب"(٦).

الفرع الثاني: واجب عدم الجمع بين أعمال الوظيفة والأعمال المحظورة بالنص

بغية المحافظة على استقلالية الموظَّف العام، وضمان تفرغه لعمله الوظيفي، حرصت التشريعات الوظيفيَّة (في الدول محل الدراسة) على أنْ تحظر على الموظَّف مزاولة بعض الأعمال

---

(١) للمزيد ينظر: المادة (١٣/٢٢٦) من قانون العقوبات الفرنسي، القانون الثاني، رقم (٦٨٤ – ٩٢)، لسنة ١٩٩٢؛ والمادتان (١٧/٤٣٢ – ٩/٤٣٤) من قانون العقوبات الفرنسي القانون الرابع، رقم (٦٨٦ – ٩٢)، لسنة ١٩٩٢؛ والمواد (٥٧٩ – ٥٨١) من قانون العقوبات اللبناني، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٣٤٠، لسنة ١٩٤٣ المعدَّل؛ والمواد (٣٢٧، ٣٢٨، ٤٣٧) من قانون العقوبات العراقي، رقم ١١١، لسنة ١٩٦٩ المعدَّل.

(٢) المادة (٥٨٠) من قانون العقوبات اللبناني، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٣٤٠، لسنة ١٩٤٣ المعدَّل.

(٣) المادة (٣٢٨) من قانون العقوبات العراقي، رقم ١١١، لسنة ١٩٦٩ المعدَّل.

(4) C.E. 6.3.1953, Demoiselle faucheux, Rec, p 123.

أشارت إليه: د.تغريد النعيمي: مرجع سابق، ص٢٥٦.

(5) C.E. 4.5.1983, Skorski, Rec, p174.

(٦) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ٨٤، بتاريخ ٣٠/٥/١٩٧٠، داية/الدَّولة، المجموعة الإداريَّة، ١٩٧٠، ص١٥٦.

الصناعية والتجارية، والاشتراك في تأسيس الشركات أو قبول عضوية مجالسها الإداريَّة، أو أي عمل فيها، إلاَّ إذا كان ممثلاً عن الإدارة، أو الحكومة، أو بإذن من السُّلطة المختصَّة[١]، كما حرصت بعض التشريعات على عدم جمع الموظَّف بين الوظيفة العامَّة في الإدارة، والوظائف الانتخابيَّة (النيابيَّة، والبلديَّة، والاختياريَّة)[٢]، وغاية المشرِّع في ذلك هو أنْ يخصص الموظَّف وقته وجهده للوظيفة العامَّة باعتبارها مهنته الدائمة، وأيضاً لحمايته، وجعله بمنأى عن الخضوع للأحكام التي يرتِّبها القانون التجاري على مباشرة الأعمال التجارية، كالإفلاس وغيره، الأمر الذي يتنافى مع مقتضيات الوظيفة العامَّة، لأنَّ الموظَّف العام يتمتَّع بقدرٍ كبير من السُّلطة ، باعتباره ممثلاً للشخص المعنوي؛ وتحقيقاً للمصلحة العامَّة، يجب على الموظَّف أنْ لا يستعمل سلطته بقصد تحقيق مصالح خاصَّة، ولا سيما الإثراء من خلال الوظيفة التي ينتمي إليها.

كما يرى البعض من الفقه الإداري العراقي أنَّ غاية المشرِّع من عدم الجمع بين الوظيفة العامَّة والوظائف النيابية أو المحلية على اختلاف درجاتها وتسمياتها، هو ضمان تحقيق مبدأ الفصل بين السلطات، وكذلك لضمان استقلال النائب وللتخفيف عن كاهله[٣].

ويَرِد على هذا الحظر بعض الاستثناءات، فاستثنى المشرِّع الفرنسي مخالفة الشروط المنصوص عليها في المادة (٢٥) من القانون الخاص بحقوق والتزامات الموظَّفين الفرنسي رقم (٦٣٤) لسنة ١٩٨٣ المعدَّل، بالسماح للموظَّفين والموظَّفين غير الدائمين في القانون العام بموجب مرسوم، يصدر بعد استشارة مجلس الدَّولة بصفة استثنائية، العمل، سواء بأجر أم من دون أجر، مع شخص أو منظَّمة عامَّة أو خاصَّة، إذا كان نشاطه يتَّسق مع المهام الموكلة إليه بشرط أنْ لا يؤثر ذلك على عمله[٤].

كما أنَّ المشرِّع اللبناني استثنى من حظر الجمع بين الوظيفة العامَّة والتدريس في أحد معاهد

---

(١) المادتان (٨، ٥٤) من قانون الموظَّفين الفرنسي، رقم (٢٤٤)، لسنة ١٩٥٩؛ وكذلك المادة (٢٥) من قانون حقوق والتزامات الموظَّفين الفرنسي، رقم (٦٣٤)، لسنة ١٩٨٣ المعدَّل؛ والفقرتان (٤، ٦) من المادة (١٥) من نظام الموظَّفين العموميين اللبناني، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (١١٢)، لسنة ١٩٥٩ المعدَّل؛ والبنود (أوَّلاً، ثانياً، ثالثا، رابعا) من المادة (٥)، من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

(٢) الفقرة (٥) من المادة (١٥) من نظام الموظَّفين العموميين اللبناني، رقم (١١٢)، لسنة ١٩٥٩ المعدَّل؛ والبند (سادساً) من المادة (٤٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥؛ والمادة (١) من قانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم (٦)، لسنة ٢٠٠٦ المعدَّل، منشور في الوقائع العراقيَّة، العدد٤٠٢٤، بتاريخ ٢٠٠٦/٧/١٩.

(٣) د.إسماعيل صعصاع البديري: التنظيم القانوني لواجبات النائب في السُّلطة التشريعيَّة، بحث منشور في مجلة جامعة الكوفة، العدد١٣، السنة ٥، العراق، ٢٠١٢، ص٥٢.

(٤) المادة (٢٥) من قانون حقوق والتزامات الموظَّفين الفرنسي، رقم (٦٣٤)، لسنة ١٩٨٣ المعدَّل.

التعليم العالي، أو مدارس التعليم الثانوي، بشرط أنْ يتم التدريس خارج أوقات الدوام الرسمي، وأنْ لا تتجاوز ساعات التدريس في معاهد التعليم العالي عن مائة وستين ساعة في السنة، وثلاثمائة ساعة في السنة في مختلف المدارس الثانوية، وفي حال الجمع بين التدريس العالي والتدريس الثانوي، يجب أنْ لا يتجاوز مجموع ساعات التدريس في مؤسسة التعليم العالي والمدارس الثانوية معاً ثلاثمائة ساعة في السنة، على أنْ تُعتبر كلّ ساعة تدريس عالٍ مساوية لساعتَي تدريس ثانوي في حساب الحدّ الأقصى لساعات التدريس، كما أجاز المشرِّع للموظَّف ممارسة أي عمل آخر في الحالات التي تجيزها القوانين الخاصَّة صراحة، خارج أوقات الدوام الرسمي، بعد الحصول على إذن مُسبق من الرئيس الإداري بممارسة المهنة الناشئة عن شهادته(١).

أما في العراق، فإنَّ المشرِّع حظَّر على الموظَّف الجمع بين وظيفتين، سواء أكانت وظائف حكومية أم وظائف أخرى في القطاع العام أو الخاص، إلاَّ أنَّ هذا الحظر استُثني منه بعض الموظَّفين ممَّن هم في الدرجة السابعة من السلم الوظيفي، ومَن هم دونها، فسمح للموظَّف بالعمل خارج أوقات الدوام الرسمي لحسابه أو لدى الغير بشرط أنْ يُعلم الإدارة التي ينتمي إليها بمكان وطبيعة العمل الذي يزاوله، وكذلك اشترط المشرِّع أنْ لا يؤثر العمل في خارج أوقات الدوام الرسمي على عمله في الوظيفة العامَّة(٢).

وقد كرَّس القضاء الإداري (في الدول محل دراستنا) هذا الحظر في العديد من أحكامه، ففي فرنسا، أكَّد اجتهاد القضاء الإداري الفرنسي هذا الحظر في قرارات عديدة بهذا الشأن، واعتبر أنَّ الإذن الممنوح لممارسة عمل آخر مع الاحتفاظ بالوظيفة الأصلية لا يتعارض مع مبدأ حظر الجمع المشار إليه. كما أكَّد في قرار آخر له أنَّ الحظر يمتد ليشمل الموظَّف حتى لو كان متمتعاً بإجازة اعتيادية أو مرضية أو كان موضوعاً بالاستيداع(٣).

ومن جانب آخر، أكَّد مجلس الدَّولة الفرنسي على مبدأ عدم جواز الجمع بين مسؤوليات الوظيفة الإداريَّة ومسؤوليات الوظيفة السياسيَّة المنتخبة(٤).

---

(١) علي مرهج أيوب: النظام التأديبي العام، مرجع سابق، ص١٠٠.

(٢) البند (أوَّلاً) من المادة (٦) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

(3) C.E.24.12.1986. Hodebert, R.F.D.A, 1987, P231; C.E.20.5.1994, Mme Meurier, Res, p 1012; C.E.25.1.1989, Calamarte, Rce, p32.

أشارت إليهم: د.تغريد محمد النعيمي: مرجع سابق، ص٢٨٠.

(4) C.E. 18.9.1988. Valion, Rec, p6.

أشارت إليه: د.تغريد محمد النعيمي: مرجع سابق، ص٢٨٢.

كذلك الأمر في لبنان، فقد أكَّد القضاء الإداري اللبناني – بدوره ذلك – فجاء في قرار لهيئة التأديب العليا: "يُصرف مدرِّس لقيامه بأعباء وظيفتين رسميتين في وقت واحد، إذا كان يعمل في إحداهما أثناء التغيب عن الأخرى بإجازات مرضية، أو إداريَّة خاصَّة"(١).

وبدوره أكَّد القضاء الإداري العراقي ذلك أيضاً، فقد جاء في قرار لمحكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً) الآتي: "إقرار مسؤولية الموظَّف لعدم استحصاله على موافقة الرئيس الإداري قبل اشتغاله في جهة أخرى، خارج أوقات الدوام الرسمي"(٢).

وجاء في قرار آخر للمحكمة ذاتها أنَّه: "لا يحق لموظَّف الخدمة الجامعية المتفرِّغ ممارسة العمل التجاري"(٣).

وفي قرار استشاري لمجلس شورى الدَّولة العراقي أقرَّ فيه للموظَّف العمل في الوظائف الانتخابية (البلدية) شرط أنْ يكون عمله خارج أوقات الدوام الرسمي إذ جاء فيه: "إنَّ للموظَّف المُنتخب عضواً في مجلس المحافظة، أنْ يتقاضى راتبه والمكافأة الممنوحة له عن عضويته في مجلس المحافظة إذا كان عمله في مجلس المحافظة بعد أوقات الدوام الرسمي، ويختلف كلياً عن عمله هذا، وواجبات دائرته التي ينتمي إليها... أو يتقاضى الموظَّف المذكور آنفاً راتب وظيفته، أو مكافأة إذا كان عمله في المجلس أثناء الدوام الرسمي"(٤).

وبدوره، رفض القضاء الإداري العراقي أنْ يجمع الموظَّف بين وظيفته التي يتقاضى عنها راتباً، والعمل بصفة حارس شخصي للشخصيات بمقتضى عقد(٥).

---

(١) قرار الهيئة العليا للتأديب (المجلس التأديبي العام سابقاً)، في لبنان، التقرير السنوي عن أعمال الهيئة خلال سنة ١٩٧٤، ملحق الجريدة الرسمية، العدد٢٦، الصادرة في ١/٤/١٩٧٤، ص٢٤.

(٢) قرار محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً)، رقم ٦٥/١٦٥، بتاريخ ٦/١٠/١٩٦٥، مجلة ديوان التدوين القانونيَّة، العدد١، السنة٥، حزيران ١٩٦٦، ص١٣٢.

(٣) قرار محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً)، رقم ٢٢٨/انضباط/تمييز/٢٠٠٨، قرارات مجلس شورى الدَّولة، لعام ٢٠٠٨، مرجع سابق، ص٤٨٣ – ٤٨٥.

(٤) قرار مجلس شورى الدَّولة العراقي رقم ٢٠٠٦/٧٨، بتاريخ ٢٠٠٦/١١/٧، مجلس شورى الدَّولة (القرارات والقوانين)، لعام ٢٠٠٦، مرجع سابق، ص٢٢٠؛ ومن الجدير بالذكر أنَّ هذا الأمر جاء نتيجة إقرار قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، رقم ٢١، لسنة ٢٠٠٨ المعدَّل، منشور في الوقائع العراقيَّة، العدد٤٠٧٠، في ٢٠٠٨/٣/٣١.

(٥) قرار مجلس شورى الدَّولة العراقي، رقم ٢٠٠٧/٢٣، بتاريخ ٢٠٠٧/٢/١٣، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة لعام ٢٠٠٧، وزارة العدل العراقيَّة – مجلس شورى الدَّولة، ص٩٢ – ٩٣.

يتضح لنا مما تقدم ما يلي:

١ – حظَّر المشرِّع على الموظَّف الجمع بين وظيفتين حكوميتين، أو بين الوظيفة العامَّة، وأي عمل في القطاع العام أو القطاع الخاص، إلاَّ ما استُثني منه بالنص.

٢ – حظَّر المشرِّع والقضاء الإداري في كلّ من (فرنسا، ولبنان، والعراق) الجمع بين الوظيفة العامَّة، والعمل في الوظائف الانتخابية (البرلمانية، أو البلدية، أو الاختيارية).

الفرع الثالث: واجب تحريم الإضراب

يتعيَّن على الموظَّف أنْ يقوم بأعباء وظيفته بشكلٍ مستمر، ودون أي انقطاع، وأنْ يمتنع عن كلّ ما يكون من شأنه أنْ يُعطِّل سَير المرفق العام الذي يعمل فيه.

لكنْ، التشريعات الإداريَّة لم تحظِّر الإضراب عن العمل إلاَّ في نظام الموظَّفين العموميين اللبناني[١]، أما في التشريعات العقابيَّة والجزائيَّة فقد ذكر تحريمه في كلّ من تشريعات لبنان والعراق[٢].

إلاَّ أنَّ الأمر مختلف في فرنسا، فالقانون الفرنسي له موقف لافت ومختلف ومنفرد في هذا المجال، فهو يختلف تماماً عمَّا عليه في التشريعات العربيَّة، إذ إنَّ الإضراب – حسب ما كرَّسه التشريع الفرنسي – حقّ كفله الدستور للموظَّف، ولكن هذا الأمر ليس مُطلقاً، وإنَّما هو منظّم ومحكوم بجملة من الضوابط التي أرساها القضاء، وكرَّسها المشرِّع في قواعد دستوريَّة وتشريعيَّة وتنظيميَّة إلى حدٍّ بعيد.

فعلى الرغم من أنَّ المشرِّع الفرنسي لم ينصّ على حق الإضراب في دستور سنة ١٩٥٨، إلاَّ أنَّه اعترف في ديباجة دستور سنة ١٩٤٦، ذات القيمة الدستورية في دستور سنة ١٩٥٨، بالحق في الإضراب للمواطنين كافة، كونه صورة من صوَر الرأي، على أنْ يمارس وفقاً للقوانين التي تنظِّمه[٣].

كما أكَّد المشرِّع الإداري على هذا الحق في القانون الخاص بحقوق والتزامات الموظَّفين الفرنسي رقم (٦٣٤) لسنة ١٩٨٣ المعدَّل، فنصَّ على: "للموظَّفين الحق في ممارسة الإضراب وفقاً للقوانين المنظّمة لذلك"[٤].

---

(١) الفقرة (٣) من المادة (١٥)، والفقرة (د) من المادة (٦٥) من نظام الموظَّفين العموميين اللبناني، الصادر بالمرسوم الاشتراعي، رقم (١١٢)، لسنة ١٩٥٩ المعدَّل.

(٢) المادة (٣٤٠) من قانون العقوبات اللبناني، رقم ٣٤٠، لسنة ١٩٤٣ المعدَّل؛ والفقرة (ا) من المادة (٣٦٤) من قانون العقوبات العراقي، رقم ١١١، لسنة ١٩٦٩ المعدَّل.

(٣) مجدي مدحت النهري: قيود ممارسة الموظَّف العام للحقوق والحريات، مكتبة الجلاء الحديث، المنصورة – مصر، ٢٠٠١، ص٩٠.

(4) Art 10 de Loi No1983 - 634:" Les fonctionnaires exercent le droit de grève dans le cadre des lois qui le réglementent".

وقد صدرت في فرنسا نصوص خاصَّة حرَّمت الإضراب على فئات خاصَّة من الموظَّفين، كالشرطة، وموظَّفي السجون، وبعض موظَّفي الملاحة الجويَّة، وبعض موظَّفي النقل في وزارة الداخليَّة، وأجاز المشرِّع للسلطة التأديبيَّة معاقبة الموظَّف الذي يُضرِب عن العمل من هذه الفئات، مع حرمانه من الضمانات التأديبيَّة(١).

كما حرَّم المشرِّع الفرنسي الإضراب على القضاة، بموجب المادة (١٠) من قانون رقم (١٢٧٠) الصادر في٢٢/كانون الأول/١٩٥٨، المتعلق بالتنظيم القضائي(٢).

أمَّا المشرِّع الإداري اللبناني فقد حظَّر في قانون التوظيف، الإضراب أو التحريض له، واعتبر الموظَّف الذي يُضرب عن العمل مستقيلاً(٣)، كما اعتبر قانون العقوبات اللبناني الإضراب جريمة جزائيَّة، تستحق التجريد المدني(٤).

وكرَّس مجلس شورى الدَّولة اللبناني هذا الاتِّجاه في العديد من أحكامه؛ إذ اعتبر أنَّ "المدَّعي الذي أضرب فعلاً عن العمل، يعُدُّ مستقيلاً عن العمل، وأنَّه لو فرض أنَّ الإدارة قد اعتبرت فريقاً من المساعدين مستقيلاً دون الآخر، فإنَّ ذلك لا يجعل الإضراب عملاً مشروعاً"(٥).

وجاء في حكم آخر للمجلس ذاته أنَّ: "إضراب الموظَّفين يشكِّل عملاً غير مشروع، ويرتِّب بالتالي، المسؤولية المسلكية على الموظَّف المضرب، ذلك أنَّ هذا الإضراب يؤدِّي إلى شلِّ المصالح العامَّة من جهة، وينشأ عنه تأثير خطير على مختلف الأوضاع السياسيَّة في البلاد، من جهة أخرى"(٦).

---

(١) د.عبد القادر الشيخلي: النظام القانوني للجزاء التأديبي، مرجع سابق، هامش رقم ١١٩، ص١٦٩.

(2) Art 10 de l' ordonnance No 58 - 1270 DU 22 December 1958 "……..interdite toute action concertée de de nature â arréter ou entraver le fonctionnement des juridictions".

قاعدة التشريعات الفرنسية منشور على الموقع الإلكتروني *www.Legifrance.gour.fr - droit - francais*.، آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٢/٨/٢٠١٤.

(٣) الفقرة (د) من المادة (٦٥) من نظام الموظَّفين العموميين اللبناني، رقم (١١٢)، لسنة ١٩٥٩ المعدَّل.

(٤) المادة (٣٤٠) من قانون العقوبات اللبناني، رقم ٣٤٠، لسنة ١٩٤٣ المعدَّل إذ نصَّت على أنَّه: "يستحق التجريد المدني الموظَّفون الذين يربطهم بالدَّولة عقد عام إذا أقدموا، متفقين، على وقف أعمالهم أو اتفقوا على وقفها، أو على تقديم استقالتهم في أحوال يتعرقل معها سَير إحدى المصالح العامَّة". كما نود الإشارة إلى أنَّ الفقرتان (١، ٥) من المادتين (٣٨، ٤٢) من قانون العقوبات اللبناني عدَّت عقوبة التجريد المدني من (العقوبات الجزائية السياسيَّة)، كما أنَّها تُعدُّ من (العقوبات الفرعية أو الإضافية).

(٥) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ١٢١٦، بتاريخ ١١/١٢/١٩٦٢، أشار إليه: القاضي جان باز: النشرة القضائيَّة، لعام ١٩٦٢، ص٢٤٢.

(٦) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ٢٠٦، بتاريخ ٢٧/٥/١٩٧٠، غصوب/الدَّولة، المجموعة الإداريَّة، ١٩٧١، ص٦٨.

أما في العراق، فلا يوجد نصّ في قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل، يحرِّم الإضراب، إلاَّ أنَّ ذلك لا يمنع من إثارة المسؤولية التأديبيَّة بحق الموظَّف، لأنَّ المشرِّع قد أوجب في قانون الانضباط – المشار إليه آنفاً – على الموظَّف تكريس نفسه للعمل، خلال أوقات الدوام الرسمي، وحظَّر عليه التغيب عن العمل من دون إذن، وبذلك يمكن مساءلته تأديبياً عن كلّ فعل يصدر منه، ويؤدِّي إلى عرقلة سَير العمل وتوقفه. وقد حرص المشرِّع العقابي على تأكيد مبدأ استمرارية المرفق العام في قانون العقوبات العراقي، ونصَّ على تجريم التعطيل العمدي للمرفق العام، وجعل منه جريمة جزائية يُعاقب عليها بالحبس والغرامة أو بإحدى هاتين العقوبتين، كلّ موظَّف أو مُكلَّف بخدمة عامة، يترك عمله، ولو بصورة استقالة أو امتناع عمداً عن واجب من واجبات وظيفته أو عمله، وكان من شأن ترك العمل أو الامتناع أنْ يجعل حياة الآخرين، أو صحتهم، أو أمنهم في خطر، أو أنْ يُحدث اضطراباً، أو فتنة بين الناس، أو إذا عطَّل مرفقاً عاماً(١).

ممَّا تقدم، يتَّضح لنا ما يلي:

١ – ثمَّة تباين واختلاف في الآراء، حول مدى شرعيَّة الإضراب بين التشريعات العربيَّة، التي اعتبرت الإضراب أو التحريض عليه جريمة جزائية، ومخالفة تأديبيَّة، وبين التشريع الفرنسي الذي اعتبره حقاً مَحمياً بالدستور.

٢ – على الرغم من تكريس الدساتير العربيَّة للحريات، ومنها: حرية الرأي والتعبير بالقول، أو بالكتابة، أو بالاجتماع، والتي يُعدُّ الإضراب وجهاً من وجوهها، نجد أنَّ القانون الجزائي والتأديبي في لبنان، والقانون الجزائي في العراق، قد حرَّمته؛ وبالتالي، فإنَّ هذا التحريم يُعدُّ كبتاً لتلك الحريات وحرماناً للموظَّفين الذين هم مواطنون بالدرجة الأولى قبل أنْ يكونوا موظَّفين يعملون بالإدارات العامَّة، من حقّهم في المطالبة بحقوقهم، والدفاع عن حرياتهم التي كفلها الدستور لهم كمواطنين. لذا، نقترح على المشرِّع العراقي تفعيل المادة (٣٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، وسن قانون ينظِّم حرية التعبير عن الرأي، ومنها الإضراب، بحيث يُسمح للطوائف والفئات كافة بممارسة هذا الحق الدستوري.

---

(١) المادة (٣٦٤) من قانون العقوبات العراقي، رقم ١١١، لسنة ١٩٦٩ المعدَّل.

الفصل الثاني
العقوبة التأديبيَّة

تمهيد وتقسيم:

تمثِّل العقوبة التأديبيَّة الركن الثاني من أركان القرار التأديبي، وتظهر فيها السُّلطة التقديرية للهيئات التأديبيَّة، فهي وسيلة السُّلطة التأديبيَّة لاحترام القواعد القانونيَّة، لضمان سَير المرافق العامَّة بانتظام واطراد.

ورغم حصر العقوبات التأديبيَّة من قِبَل المشرِّع، إلاَّ أنَّه لم يحدِّد عقوبة لكلِّ نوع من المخالفات؛ بل ترك لجهة التأديب أنْ توقِّع على المخالفة التي يأتي بها الموظَّف العقوبة المناسبة من ضمن العقوبات التي أوردها في القانون على سبيل الحصر؛ غير أنَّ تقدير تناسب العقوبة مع جسامة المخالفة المُرتكبة يبقى تحت رقابة القضاء الإداري، لكي لا يكون ثمة غلوّ في اعتماد السُّلطة التأديبيَّة عقوبة شديدة مقابل مخالفة يسيرة والعكس صحيح، وهذا ما يُشكّل ضمانة للموظَّف من تعسُّف الإدارة وشططها.

وعليه، سنقسّم هذا الفصل إلى أربعة مباحث، بحيث نتناول في المبحث الأوَّل منها ماهية العقوبة التأديبيَّة في الفقه المُقارن وخصائصها وطبيعتها القانونيَّة، ونتطرَّق في المبحث الثاني إلى أنواع العقوبات التأديبيَّة والسُّلطة المختصَّة بإيقاعها، وفي المبحث الثالث نتناول المبادئ التي تحكم العقوبات التأديبيَّة، أما في المبحث الرابع فندرس إجراءات فرض العقوبات التأديبيَّة، وطرق انقضاء العقوبة التأديبيَّة.

المبحث الأوَّل
ماهية العقوبة التأديبيَّة

ترتبط العقوبة التأديبيَّة ارتباطاً مباشراً بوجود العلاقة الوظيفيَّة، بين الموظَّف والمرفق العام، فهي تدور وجوداً وعدماً مع وجود هذه العلاقة التي تبنى وفقاً للطبيعة القانونيَّة (النظامية)، كما بيَّنا ذلك في الفصل التمهيدي من هذه الدراسة.

فالعقوبة التأديبيَّة أداة بيد السُّلطة المختصَّة بالتأديب، لتقويم الموظَّف المخطئ إدارياً، أو هي حكم القانون ضد مَن يرتكب مخالفة إدراية.

هذا وقد جاءت التشريعات الإداريَّة (في الدول محل دراستنا)، خالية من تحديد تعريف جامع ومانع للعقوبات التأديبيَّة؛ حيث اكتفى المشرِّع فيها بالنص على أنواع العقوبات التي يمكن إيقاعها من السُّلطة المختصَّة على سبيل الحصر، وذكر أقسامها والنتائج القانونيَّة المترتّبة عليها، وكذلك كان الأمر في اجتهاد القضاء الإداري؛ إذ لم نجد أي حكم أو قرار يُعرِّف العقوبات التأديبيَّة(1)، وعلى ما يبدو، إنَّ المشرِّع والقضاء تركا أمر تعريف العقوبة التأديبيَّة إلى الفقه الإداري، لكي ينوب عنهما في وضع تعريف لها، كما أنَّ العقوبة التأديبية لها خصائص وطبيعة تختلف عن العقوبات الواردة في القوانين الجزائية؛ وعليه، سوف نقسّم هذا المبحث إلى مطلبين، فنبحث في المطلب الأوَّل منهما تعريف العقوبة التأديبيَّة في الفقه المُقارن، بينما نخصّص المطلب الثاني لبحث خصائص العقوبة التأديبيَّة، وبيان طبيعتها القانونيَّة.

المطلب الأوَّل: مدلول العقوبة التأديبيَّة في الفقه المُقارن

تناول الفقه الإداري (في الدول محل دراستنا)، تعريف العقوبات التأديبيَّة باتجاهات عديدة، فبعضهم عرَّفها وفقاً لطبيعتها ومحلها، وعرَّفها آخرون وفقاً للأهداف التي يرجى تحقيقها من خلال توقيعها، في حين عرَّفها غيرهم وفقاً لنوع الأفعال المسببة لتوقيع العقوبة، وأخيراً عرَّفها البعض منهم وفقاً للأشخاص الموقعة عليهم. وعليه، سوف نقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، فنتناول في الفرع الأوَّل منها مدلول العقوبة التأديبيَّة في الفقه الفرنسي، وفي الفرع الثاني مدلول العقوبة التأديبيَّة في الفقه اللبناني، بينما نتناول في الفرع الثالث مدلول العقوبة التأديبيَّة في الفقه العراقي.

---

(1) Absence de définition légale de la faute disciplinaire Bertrand, Christ, Bertrand, Christine, Régime disciplinaire Juris - Class, Fasc no 183, 1995, p 3. no 6.

أشار إليه: القاضي زياد شبيب: مرجع سابق، ص٣.

الفرع الأوَّل: مدلول العقوبة التأديبيَّة في الفقه الفرنسي

تناول الفقهاء الفرنسيون تعريف العقوبة التأديبيَّة، فرأى أحدهم أنَّها "وسيلة خاصَّة لضمان احترام القاعدة القانونيَّة"، مؤكّداً بذلك دورها النفعي في المجتمع(١).

ورأى آخر بأنَّها: "إجراء أدبي أو مادي يمس الموظَّف في مركزه الوظيفي أو في شرفه"(٢). وهذا التعريف يركز على آثار العقوبة أكثر من بيان تعريف دقيق لها.

بينما رأى آخر أنَّها "إجراء ضبطي، تلجأ إليه الإدارة لقمع بعض الأفعال المُعاقب عليها، إما بوسيلة ضبطية بحتة بواسطة قرارات أو إجراءات للسلطة الرئاسية العليا، أو بوسيلة قضائيَّة، وذلك بواسطة أحكام القضاء التأديبي"(٣). ويتبيَّن من هذا التعريف أنَّه يشير إلى وسائل الإدارة في مباشرة سلطتها.

وخلص رأي من الفقه الفرنسي إلى القول: "إنَّ القرار التأديبي هو عقوبة، تُعلن من قِبَل السُّلطة الإداريَّة تجاه موظَّف عام، وذلك لارتكابه خطأ أثناء الخدمة أو بسببها"(٤). ويبيّن لنا هذا التعريف جهة الاختصاص في فرض العقوبة التأديبيَّة، كما يشير إلى الأخطاء الوظيفيَّة المُرتكبة داخل الوظيفة وخارجها؛ إذ عُدّ الخطأ المرتكب بسبب الوظيفة العامَّة وخارج إطارها من الأخطاء الماسة لها.

الفرع الثاني: مدلول العقوبة التأديبيَّة في الفقه اللبناني

لم يعرِّف غالبية الفقه اللبناني العقوبة التأديبيَّة، وإنَّما اكتفى البعض منهم بتعداد العقوبات التأديبيَّة، وتقسيمها إلى درجتين: عقوبات الدرجة الأولى، وعقوبات الدرجة الثانية، من دون الولوج إلى تعريفها(٥). وقد ذهب رأي منهم إلى أنَّها: "جزاء مادي أو معنوي، يصيب الموظَّف في عمله ووظيفته"(٦).

---

(1) Bonnard Roger: Conclusion sur l'arrét du C.E, 3 Juliet 1931, s. lll, 1932, p.57.
أشار إليه: د.مصطفى محمود عفيفي: مرجع سابق، ص٢٧.

(2) Plantey (A): op, cit.p.331

(3) Hauriou (M): précis de droit administratif et de droit public, 1éd., sirey 1921.p.584.
أشارت إليه: د.كوثر حازم سلطان: الآثار التبعية للعقوبة التأديبيَّة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، العراق، ٢٠٠٧، ص٢٨.

(4) Waline. (M): Precis de droit administratif, Paris, 1970, p.63.

(٥) د.فوزت فرحات: مرجع سابق، ص٣٦٢ – ٣٦٣؛ علي مرهج أيوب: النظام التأديبي العام، مرجع سابق، ص٢٨٩ – ٣٠١؛ عبد اللطيف قطيش: مرجع سابق، ص١٧٤.

(٦) د.زهوة عبد الوهاب حمود: مرجع سابق، ص١٨١.

الفرع الثالث: مدلول العقوبة في الفقه العراقي

ذهب الفقه الإداري العراقي في تعريف العقوبة التأديبيَّة إلى اتجاهات متعدّدة، فرأى أحدهم أنَّها: "إجراء منصوص عليه في قائمة الجزاءات، يفرض على الموظَّف الذي يُخلّ بواجبات وظيفته ويمسّ مزايا وظيفته فحسب"(١).

ورأى آخر أيضاً أنَّها: "السلاح الرئيس الذي تستطيع الإدارة بواسطته حمل الموظَّفين على أداء واجباتهم بصورة سليمة ومرضية"(٢).

وعُرِّفت أيضاً بأنَّها: "الجزاء الذي تفرضه – بقرار إداري – جهة مخولة بذلك بحق موظَّف أو مكلَّف بخدمة عامة، بسبب سلوكه المخالف للتشريعات الإداريَّة النافذة، وله آثار قانونيَّة"(٣).

يلاحظ على التعريف السابق، أنَّه خلط بين العقوبة الإداريَّة والعقوبة التأديبيَّة، وذلك لأنَّه لا يمكن إيقاع عقوبة تأديبيَّة بأي حال من الأحوال على أشخاص لا يتمتعون بصفة الموظَّف العام، أي إنَّ العقوبة الإداريَّة تطبق داخل نظام قانوني عام، بينما تطبق العقوبات التأديبيَّة داخل نطاق الوظيفة العامَّة فقط، ولعلّ السبب في ذلك هو الجمع بين الموظَّف العام والمكلف بخدمة عامة، كما أنَّه تطرّق إلى جانب واحد هو مخالفة التشريعات الإداريَّة، دون أنْ يعرج على مخالفة الأنظمة والتعليمات التي تصدرها الإدارة.

يتَّضح ممَّا تقدَّم، أنَّ الفقه (في الدول محل دراستنا)، لم يتّفق على إيراد تعريف جامع ومانع ومحدَّد يمكن اعتماده بصورة عامة، فكل تعريف من التعريفات السابقة ينظر إلى العقوبة من زاوية دون أخرى.

وكإسهام منا في تعريف العقوبة التأديبيَّة، نرى أنَّها "وسيلة قانونيَّة تتبعها السُّلطة المختصَّة بالتأديب بهدف تنفيذ القانون، وزجر الموظَّف المخطئ، وردع غيره من الموظَّفين، ضماناً لحُسن سَير المرفق العام بانتظام واطراد".

المطلب الثاني: خصائص العقوبة التأديبيَّة وطبيعتها

تختلف العقوبات التأديبيَّة عن العقوبات الجزائيَّة، ويرجع ذلك لغياب بعض العقوبات المقرّرة في القانون الجزائي عن القانون التأديبي، كتلك العقوبات السالبة للحرية أو المقيّدة لها، وغيرها من العقوبات الأخرى، وكما أنَّ القانون التأديبي، هو الآخر، يطبق عقوبات لا يعرفها القانون الجزائي، كعقوبة الإنذار، والتوبيخ، والفصل من الخدمة، والعزل، وغير ذلك من العقوبات التي تهدف وفقاً لطبيعتها إلى زجر

---

(١) د.عبد القادر الشيخلي: النظام القانوني للجزاء التأديبي، مرجع سابق، ص١٣٣.

(٢) د.شاب توما منصور: القانون الإداري، مرجع سابق، ص٣٦٧.

(٣) عبد المحسن السالم: العقوبات المقنعة بين المشروعية وتعسُّف الإدارة، الطبعة الأولى، مطبعة الشعب، بغداد، ١٩٨٦، ص٢٣.

الموظَّف المخطىء وردع غيره من الإتيان بها. وعليه، سوف نقسّم هذا المطلب إلى فرعين، بحيث نخصّص الفرع الأوَّل منهما لمعرفة خصائص العقوبة التأديبيَّة، بينما نبيِّن في الفرع الثاني طبيعتها القانونيَّة.

الفرع الأوَّل: خصائص العقوبة التأديبيَّة

تمتاز العقوبة التأديبيَّة بجملة من الخصائص التي تميّزها عمَّا سواها، وهي على الوجه الآتي:

أوَّلاً: تمتاز العقوبة التأديبيَّة بمرونتها، وهذه الخاصية مستمدة في الأصل من خصائص القانون الإداري، الذي يمتاز بالمرونة وسرعة التطوُّر، الأمر الذي يساعدها على مواكبة كلّ التطورات الحاصلة. علماً أنَّ خاصية المرونة في العقوبة التأديبيَّة هي التي تُمكِّن السُّلطة المختصَّة بالتأديب من التصدي للأفعال التي تخلّ بأي واجب من واجبات الوظيفة العامَّة ومقتضياتها، بحيث تُمكّنها من فرض العقاب المناسب الذي ينسجم مع طبيعة المرفق العام؛ وبالطبع، فإنَّ هذه المرونة ليست مُطلقة، فهي مقيَّدة بالقواعد والإجراءات التي فرضها القانون، وتبقى تحت رقابة القضاء الإداري(١)، لكي لا تشطط السُّلطة المختصَّة بالتأديب في فرض عقوبات لا تتناسب مع المخالفة المرتكبة من قِبَل الموظَّف المخطئ.

ثانياً: إنَّها عقوبة شخصيَّة، فلا يُسأل الموظَّف إلاَّ عن العمل الذي أتى به، فالعقوبة لا تقع إلاَّ على من ارتكب المخالفة التأديبيَّة وثبتت مسؤوليته عنها. ففي حال وفاة الموظَّف قبل صدور قرار العقوبة تنقضي الدعوى التأديبيَّة، أما إذا صدر قرار العقوبة التأديبيَّة أثناء حياته، فإنَّ أثرها يزول بعد وفاته، فلا تترتب أية آثار إزاء ورثة الموظَّف المتوفى. وهي بذلك تتشابه إلى حد كبير مع العقوبة الجزائية التي تلاحق شخص الجاني دون غيره.

ويتَّجه رأي في الفقه الإداري إلى أنَّ هناك استثناء يجرّد العقوبة التأديبيَّة من شخصيتها، وهو يتمثل في صدور العقوبة التأديبيَّة على الموظَّف بالخصم من راتبه، فيقول: "إنَّ المرتب قد أصبح المورد الأساس لأسرة الموظَّف، لا سيما في الدول التي تضاءلت فيها الدخول خارج نطاق العمل، وإنَّ هذه المرتبات أبعد من أنْ تسدُّ حاجات الموظَّف الحقيقية، فإذا تعرَّض الموظَّف للخصم من المرتّب بنسبة كبيرة يتعرض لارتباك مالي قد يلازمه لفترة طويلة من الزمن، فضلاً عن امتداد أثر العقوبة إلى أفراد أسرته، فهم الذين يتحملون العبء الحقيقي، وهذا ما يجرّد العقوبة من طابعها الشخصي"(٢).

ونؤيّد هذا الرأي، خصوصاً وأنَّ المشرِّع (في الدول محل دراستنا) حظَّر على الموظَّف العمل

---

(١) د.منصور إبراهيم العتوم: مرجع سابق، ص١٢١.

(٢) د.سليمان محمد الطماوي: قضاء التأديب، مرجع سابق، ص٢٩٩.

خارج أوقات الدوام الرسمي. وكذلك الجمع بين الوظيفة والأعمال التجارية والصناعية الأمر الذي جعل إيراد الموظَّف واحداً هو الراتب الذي يتقاضاه من عمله في الإدارة، وفرض عقوبة الخصم من الراتب يؤدِّي إلى إخلال مالي لديه، وهذا ما ينعكس سلباً عليه وعلى أفراد أسرته؛ وبالتالي، على عمله، ما يؤثر على القيمة القانونيَّة لشخصيَّة العقوبة التأديبيَّة؛ لذا، نلتمس من المشرِّعين العراقي واللبناني، إلغاء هذا النوع من العقوبات، أسوة بما فعله نظيرهما الفرنسي الذي لم يحدِّد مثل هذه العقوبة، لكي يضمن قدراً من العدالة للعقوبات التأديبيَّة.

ثالثاً: المساواة أمام العقوبة التأديبيَّة، أي أنْ يخضع الموظَّفون جميعهم إلى العقوبات ذاتها الواردة في القائمة التي أوردها المشرِّع في قائمة العقوبات التأديبيَّة، بغضِّ النظر عن فئاتهم أو درجاتهم في الوظيفة العامَّة، طالما أنَّهم يخضعون لنظام قانوني واحد، وذلك مراعاة لوحدة المركز القانوني للموظَّفين. ولا ينقص من خاصية المساواة أمام العقوبات مراعاة السُّلطة المختصَّة بالتأديب الظروف الشخصيَّة والاجتماعيَّة للموظَّف عندما تكون بصدد توقيع العقوبة، كأنْ تراعي حُسن سلوك الموظَّف، وأنَّه لم يكن له سوابق تأديبيَّة، ومدى ما يتمتَّع به الموظَّف من حُسن نيَّة، إلى غير ذلك(١).

رابعا: إنَّها عقوبة تخصُّ فئة من المجتمع، فالعقوبة التأديبيَّة لا تفرض إلاَّ على فئة معيَّنة من الأفراد الذين ينتمون إلى النظام الوظيفي دون سواهم.

خامسا: إنَّها عقوبات مادية ومعنوية، فهي تمسُّ المزايا الوظيفيَّة، أي إنَّها تقتصر فقط، على المساس بحقوق الوظيفة العامَّة ومزاياها، فهي لا تمسّ الموظَّف في حياته أو ممتلكاته(٢).

سادسا: إنَّها عقوبة تهدف إلى مساعدة الموظَّف وتشجيعه على تبنِّي القيَم الأخلاقية، والارتقاء بمستوى مهارته في العمل إلى المستوى المطلوب، من خلال الخضوع إلى القوانين والأنظمة الوظيفيَّة، واتباع التعليمات والأوامر الإداريَّة بإخلاص وتفانٍ، من أجل الارتقاء بالعمل، وضمان سَير المرافق العامَّة، كما أنَّها تهدف إلى زجر الموظَّف المخطئ عن الإتيان بالعمل الشائن الذي يخلُّ بواجبات الوظيفة العامَّة ومقتضياتها، وتردع الموظَّفين الآخرين كي لا يأتوا بالعمل ذاته في المستقبل، فهي إجراء إصلاحي وتقويمي، يضمن دوام سَير المرفق العام بانتظام واطراد(٣). فالتأديب إجراء علاجي، لأنَّه يرمي إلى سد الثغرات، والحيلولة دون وقوع الخطأ ذاته في المستقبل(٤). كذلك إنَّها

---

(١) د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة: ضوابط العقوبة الإداريَّة العامَّة، دار الكتاب الحديث، القاهرة – مصر، ٢٠٠٨، ص٨٨ – ٨٩.

(٢) د.علي جمعة محارب: مرجع سابق، ص١٨.

(٣) د.عبد القادر الشيخلي: النظام القانوني للجزاء التأديبي، مرجع سابق، ص٢٢٣ – ٢٢٤.

(٤) د.سليمان محمد الطماوي: قضاء التأديب، مرجع سابق، ص١٨٠.

تحقّق التوازن، فكما تمنح الإدارة الحوافز والمكافآت التشجيعية والترقيات، فإنَّه من الطبيعي أنْ توقع العقاب على الموظَّف الذي يؤدِّي عمله إلى الإتيان بمخالفة تستحق التأديب، لكي لا يعود لارتكابها من جديد، وكي يتوخى الدقة والحذر في عمله في المستقبل.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونيَّة للعقوبة التأديبيَّة

إنَّ العقوبة التأديبيَّة جزاء، ذو نوعية خاصَّة، تتبلور في حرمان الموظَّف من بعض الامتيازات الوظيفيَّة أو تخفيضها أو حرمانه من الوظيفة ذاتها بصفه مؤقَّتة أو نهائية، فهي لا تعدُّ من قبيل العقوبات السالبة للحرية الشخصيَّة أو الملكية، كالعقوبات الجزائية. وإنَّما هي وسيلة من وسائل الإدارة لضمان تسيير موظَّفيها للمرافق العامَّة بانتظام واطراد، وهي بهذه المثابة ذات طبيعة إداريَّة[١]، كما تُعتبر العقوبة التأديبيَّة من الحوافز السلبية في الوظيفة العامَّة، لتضمّنها نوعاً من الردع والزجر[٢]، فالعقاب الذي يجعل الموظَّف يخشى تكرار الخطأ حتى يتجنب العقوبة، يُعدُّ حافزاً لعدم الوقوع في الخطأ والمخالفة[٣]، وبذلك تقوم العقوبة التأديبيَّة بوظيفة زجرية لقمع أي إخلال بالعمل، ومن ثمَّ، فإنَّ العقوبة التأديبيَّة تكون ذات طبيعة وظيفيَّة، فضلاً عن طبيعتها الإداريَّة، وهي فوق هذا وذاك، عقوبة قانونيَّة، لا تتقرّر أو تنشأ إلاَّ بمقتضى نصّ قانوني.

وهكذا، يتَّضح أنَّ العقوبة التأديبيَّة هي وسيلة من وسائل الإدارة، لردع موظَّفيها عند حدوث تقصير أو إخلال من جانبهم في أداء واجباتهم الوظيفيَّة، باعتبارها الجهة المسؤولة عن سَير المرافق العامَّة بانتظام، واطراد، وذلك في الحدود المرسومة لها قانوناً، وطبقاً للأوضاع المقررة بهذا الشأن.

---

(١) د.عبد القادر الشيخلي: مرجع سابق، ص١٢٩ – ١٣٠.

(٢) د.محمد مختار عثمان: مرجع سابق، ص٣٤١.

(٣) د.طلعت حرب محفوظ محمد: مبدأ المساواة في الوظيفة العامَّة، الهيئة المصرية العامَّة للكتاب، القاهرة – مصر، ١٩٨٩، ص٢٣٥.

المبحث الثاني
أنواع العقوبات التأديبيَّة والسُّلطة المختصَّة بالتأديب

تتنوَّع العقوبات التأديبيَّة التي يجيز القانون للسلطة المختصَّة بالتأديب إيقاعها على الموظَّف المخطئ، وتختلف هذه العقوبات تبعاً لطبيعة الوظيفة، ومركز شاغلها، فهي تتدرج في سلّم تصاعدي، بداية من أخفها، ونهاية بأشداها، وبين البداية والنهاية عقوبات، تختلف بجسامتها، والمشرِّع لم يحدِّد العقوبة لكلّ مخالفة، وذلك لعدم حصره المخالفات التأديبيَّة مُسبقاً؛ حيث ترك المشرِّع الأمر إلى السُّلطة المختصَّة بالتأديب لتختار العقوبة من بين العقوبات المحدَّدة بالنص والتي أوردها على سبيل الحصر، دون أي غلو أو تفريط. وتختلف السُّلطة المختصَّة بالتأديب من دولة إلى أخرى، وفقاً للنظام السياسي المتَّبع في كلّ دولة، الأمر الذي يؤدِّي، بالتالي، إلى اختلاف القوانين الإداريَّة في كلّ منها، وهذا الاختلاف قد يكون اختلافاً جوهرياً، وقد يكون اختلافاً بسيطاً في بعض الجزئيات والتفاصيل. وعلى الرغم من ذلك، إلاَّ أنَّه يمكن القول إنَّ هناك ثلاثة أنظمة للسلطة التي تمتلك الحق قي إيقاع العقاب، وهو النظام الرئاسي، والنظام شبه القضائي، والنظام القضائي. وتأسيساً على ما تقدَّم، سوف نقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، بحيث نخصص المطلب الأوَّل منهما لدراسة أنواع العقوبات التأديبيَّة (في الدول محل دراستنا)، والمطلب الثاني لمعرفة السُّلطة المختصَّة بالتأديب في هذه الدول.

المطلب الأوَّل: أنواع العقوبات التأديبيَّة وصورها

تتباين العقوبات التأديبيَّة التي يمكن إيقاعها على الموظَّف المخطئ من حيث أنواعها وصورها من دولة إلى أخرى، وفقاً للقوانين والأنظمة التي تحكم القانون التأديبي؛ وعليه، سوف نقسّم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، فندرس في الفرع الأوَّل منها تدرُّج العقوبات التأديبيَّة في الدول محل دراستنا، ونخصّص الفرع الثاني لدراسة صور العقوبات التأديبيَّة في الدول محل المُقارنة (فرنسا، ولبنان)، والفرع الثالث لدراسة صور العقوبات التأديبيَّة في التشريع العراقي.

الفرع الأوَّل: تدرُّج العقوبات التأديبيَّة

أوَّلاً: التشريع الفرنسي

نصّ المشرِّع الفرنسي في باب النظام الأساسي للخدمة المدنيَّة (الملغى)، من المرسوم ذي الرقم (٢٤٤) لسنة ١٩٥٩، على العقوبات التأديبيَّة التي يجوز للسلطة المختصَّة بالتأديب إيقاعها على الموظَّفين العموميين الخاضعين للكادر العام، وهي مرتبة حسب جسامتها على الوجه التالي:

"١. الإنذار؛ ٢. اللوم؛ ٣. الشطب من جدول الترقيات؛ ٤. تأخير الأقدميه؛ ٥. تنزيل الدرجة؛ ٦. النقل التلقائي؛ ٧. تنزيل النوع؛ ٨. الإحالة على المعاش؛ ٩. العزل من الوظيفة مع حفظ الحق في

المعاش؛ ١٠. العزل من الوظيفة مع الحرمان من المعاش؛ ١١. الإبعاد المؤقَّت عن العمل: ويجوز إيقاع هذه العقوبة بصفة أصلية أو تكميلية على أنْ لا تزيد في كِلتا الحالتين أكثر من ستة أشهر، ويكون هذا الوقف بدون راتب أو تعويض"[١].

وقد ألغى النظام العام للموظَّفين رقم (١٦) الصادر في ١١ كانون الثاني ١٩٨٤[٢] باب النظام الأساسي للخدمة المدنيَّة من المرسوم رقم (٢٤٤) لسنة ١٩٥٩، وقسَّم العقوبات التأديبيَّة إلى أربع فئات، وهي:

الفئة الأولى: الإنذار، واللوم.

الفئة الثانية: الشطب من جدول الترقيات، إنزال الدرجة، التوقيف المؤقَّت عن العمل لمدة خمسة عشر يوماً على الأكثر، النقل التلقائي من الوظيفة.

الفئة الثالثة: إنزال الرتبة، التوقيف المؤقَّت عن العمل لمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تزيد سنتين.

الفئة الرابعة: الإحالة إلى المعاش، العزل[٣].

ثانياً: التشريع اللبناني

قسَّم المشرِّع اللبناني في المرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدَّل، العقوبات التأديبيَّة، وجعلها على درجتين: إذ نصّ على التالي: "العقوبات التأديبيَّة درجتان:

الدرجة الأولى: ١. التأنيب؛ ٢. حسم الراتب لمدة خمسة عشر يوماً على الأكثر؛ ٣. تأخير التدرج لمدة ستة أشهر على الأكثر.

الدرجة الثانية: ١. تأخير التدرج لمدة ثلاثين شهراً على الأكثر؛ ٢. التوقيف عن العمل بدون راتب لمدة لا تتجاوز ستة أشهر؛ ٣. إنزال درجة واحدة أو أكثر ضمن الرتبة نفسها؛ ٤. إنزال الرتبة؛ ٥. إنهاء الخدمة. ٦.العزل"[٤].

---

(١) المادة (٣٠) الملغاة من نظام الموظَّفين الفرنسي، رقم (٢٤٤)، لسنة ١٩٥٩.

(٢) يلاحظ أن القانون الفرنسي رقم ١٦ لسنة ١٩٨٤، قد ألغى باب النظام الأساسي للخدمة المدنيَّة من المرسوم رقم (٢٤٤)، لسنة ١٩٥٩، بموجب المادة (٩٣) منه والتي جاء فيها:

– Article. (93). De la loi No.161984. du 11 Janvier 1984 “L'ordonnance n° 59 - 244 du 4 Février 1959 relative au statut général des fonctionnaires est abrogée...”.

قاعدة التشريعات الفرنسية منشور على الموقع الإلكتروني: *www.Legifrance.gour.fr - droit - francais*؛ آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٤/٩/١٠.

(3) Article (66). de Loi N° (16 - 1984).du 11 Janvier 1984.

قاعدة التشريعات الفرنسية منشور على الموقع الإلكتروني: *www.Legifrance.gour.fr - droit - francais*؛ آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٤/٩/١١.

(٤) المادة (٥٥) من نظام الموظَّفين العموميين اللبناني، الصادر بالمرسوم الاشتراعي ذي الرقم (١١٢)، لسنة ١٩٥٩ المعدَّل.

ثالثاً: التشريع العراقي

حدَّد المشرِّع العراقي في قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل، العقوبات الانضباطيَّة (التأديبيَّة) التي يمكن إيقاعها على الموظَّف المخطئ، إذ نصّ على أنَّ: "العقوبات التي يجوز فرضها على الموظَّف وآثارها وإجراءات فرضها هي: ١. لفت النظر...؛ ٢. الإنذار...؛ ٣. قطع الراتب...؛ ٤.التوبيخ...؛ ٥. إنقاص الراتب...؛ ٦. تنزيل الدرجة...؛ ٧. الفصل...؛ ٨. العزل..."[١].

هذا، وتختلف العقوبات التأديبيَّة في الوظيفة العامَّة المدنيَّة، عمَّا هي عليه العقوبات الخاصَّة ببعض الوظائف التي استثناها المشرِّع (في الدول محل دراستنا) من خضوع قائمة العقوبات الخاصَّة بالموظَّفين، ووضع لهم قائمة خاصَّة بهم، كالقضاة، وأساتذة الجامعات، والعسكريين، وقوى الأمن الداخلي، وكلّ من استُثني بنصٍّ خاص.

الفرع الثاني: صور العقوبات التأديبيَّة في الدول المُقارنة

سوف نعتمد تقسيم المشرِّع (في الدول محل دراستنا) للعقوبات التأديبيَّة، من أجل دراسة صور العقوبات التأديبيَّة التي يمكن فرضها على الموظَّف المخطئ حال ثبوت ارتكابه لها. وعليه، سنقسّم هذا الفرع إلى ثلاثة بنود، بحيث نخصّص البند الأوَّل لدراسة العقوبات الأدبية (المعنوية)، والبند الثاني لدراسة العقوبات المالية، والبند الثالث لدراسة العقوبات التي تمسُّ الوظيفة ذاتها.

أوَّلاً: العقوبات الأدبية (المعنوية)

هي العقوبات التي يقتصر أثرها على الجانب المعنوي، دون الجانب المادي للوظيفة العامَّة، والغاية من هذه العقوبات هي تنبيه الموظَّف لكي ينتهج منهجاً قويماً في عمله أو سلوكه في المستقبل، وأنْ لا يسلك سلوكاً مشابها لما أتى به مجدداً.

وتتَّخذ هذه العقوبات أشكالاً مختلفة (في الدول محل مقارنتنا)، ففي فرنسا حدَّد المشرِّع في قانون رقم (١٦) لسنة ١٩٨٤، العقوبات الأدبية، بعقوبتَي الإنذار واللوم[٢]. ويرى رأي من الفقه الفرنسي أنَّ عقوبة الإنذار ليست عقوبة تأديبيَّة، بل إنَّها إجراء وقائي لكلِّ عقوبة، ويستند هذا الرأي من الفقه إلى التحقيق الوزاري الصادر في ١٢/كانون الأول/١٨٢١، الذي بيَّن بأنَّ الإنذار ما هو إلاَّ تصرُّف غير مُعلَن، وأبوي من الرئيس إلى المرؤوس الذي يسلك اتجاهاً خاطئاً[٣]. ولم يحدِّد المشرِّع الفرنسي عدد

---

(١) المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

(٢) الفئة الأولى من المادة (٦٦) من القانون الفرنسي، رقم ١٦، لسنة ١٩٨٤.

(3) Nézard (H.): Les principes généraux du droit disciplinaire, Paris, 1903, p212.

أشار إليه: د.علي جمعة محارب: مرجع سابق، ص١٨٦.

المرات التي يجوز فيها إيقاع عقوبة الإنذار على الموظَّف المخطئ.

أما اللوم، فهو يفوق في ذاته جسامة الإنذار، ويأتي بعده في سلم العقوبات، وهو إجراء شديد، يحمل نوعاً من التحقير والتشهير بالموظَّف[١]، ويتم قيده في الملف الوظيفي للموظَّف المُعاقب لمدة ثلاث سنوات، ثمَّ يتم حذفه تلقائياً إذا لم يقع من الموظَّف أي مخالفة تستوجب العقاب خلال هذه المدة[٢]. وهاتان العقوبتان تصدران من السُّلطة التأديبيَّة المختصَّة (سلطة التعيين) وحدها، دون اطلاع أو استشارة أو أخذ رأي أي هيئة معيَّنة.

أما في لبنان، فقد حدَّد المشرِّع في نظام الموظَّفين رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدَّل بعقوبة التأنيب، وجعلها أوَّل عقوبة في سلّم العقوبات التأديبيَّة، وفقاً للمادة (٥٥)، وهي تُعتبر أخف وطأة من غيرها من عقوبات الدرجة الأولى، والتأنيب هو عقوبة معنوية غير ذات مفعول مادي مباشر، ولكنَّه يمهِّد لاتخاذ عقوبة ذات تأثير مادي في حال التكرار خلال سنة، كما أنَّه يُحفظ في الملف الشخصي للموظَّف، وربَّما يؤخذ بعين الاعتبار في حالات الترقية والترفيع، فينعكس سلباً على سيرة الموظَّف المؤنَّب[٣].

ثانياً: العقوبات المالية

هذا النوع من العقوبات يصيب المزايا الوظيفيَّة للموظَّف، ويُمكن تقسيمه من جهة الآثار المترتبة على العقوبات إلى قسمين: الأوَّل: العقوبات المالية غير المباشرة، وهي تتضمَّن الحرمان المالي المؤقَّت من جهة الأثر الذي يصيب الراتب أو العلاوات المستحقة للموظَّف المخطئ؛ والثاني العقوبات المالية المباشرة، والتي ينصب أثرها على الراتب الذي يتقاضاه الموظَّف نظير قيامه بأعباء الوظيفة المنوطة به، أو التي يتلقاها بعد خروجه من الخدمة الوظيفيَّة، كالمكافأة التي تُمنح في نهاية الخدمة، أو على الراتب التقاعدي، سواء أكانت بصورة مؤقَّتة أم نهائية[٤].

١.العقوبات المالية غير المباشرة:

تتدرَّج هذه العقوبات في جسامتها وشدتها؛ بحيث تؤدِّي إلى حرمان الموظَّف المخطئ من الراتب جزئياً لمدة محدودة، أو الحرمان من الترقية والترفيع والعلاوة لمدة معيَّنة، وذلك وفقاً لما ينصّ عليه التشريع.

وقد حدَّد المشرِّع الفرنسي في قانون رقم (١٦) لسنة ١٩٨٤، هذا النوع من العقوبات، بعقوبة

---

(١) د.مصطفى عفيفي: مرجع سابق، ص٢٦٤؛ د.عبد القادر الشيخلي: النظام القانوني للجزاء التأديبي، مرجع سابق، ص٣٨٠.

(٢) المادة (٦٦) من القانون الفرنسي، رقم ١٦، لسنة ١٩٨٤.

(٣) عبد اللطيف قطيش: مرجع سابق، ص١٧٤ – ١٧٥.

(٤) د.تغريد محمد النعيمي: مرجع سابق، ص٢٩١.

الشطب من قائمة الترقيات[١]، وهي تعني شطب اسم الموظَّف المُعاقب بها من الجدول الخاص بالترقيات؛ وبالتالي، حرمانه من الترقية، وتُحدَّد مدَّة هذا الحرمان بالنسبة إلى السنة التي يكون فيها الجدول نافذ المفعول. كما يمكن إيقاع هذه العقوبة، كعقوبة تكميلية أيضاً، مع عقوبات الفئة الثانية والثالثة[٢].

ويقابل هذه العقوبة في التشريع اللبناني، عقوبتان من عقوبات الدرجة الأولى، هما: عقوبة حسم الراتب لمدة خمسة عشر يوماً على الأكثر، وعقوبة تأخير التدرُّج لمدة ستة أشهر على الأكثر[٣]، وعقوبة واحدة من عقوبات الدرجة الثانية، وهي عقوبة تأخير التدرُّج لمدة ثلاثين شهراً على الأكثر[٤]. فعقوبة الحسم من الراتب لمدة خمسة عشر يوماً على الأكثر، تُوَقَّع من قِبَل الوزير، بناء على اقتراح المدير العام أو رئيس إدارة التفتيش المركزي، وهذه العقوبة تصيب الموظَّف في دخله المالي، وليس في دخله الإجمالي[٥]، أي إنَّ الحسم يكون فيها على أساس الراتب الشهري الذي يتقاضاه الموظَّف المُعاقب شهرياً، واعتباراً من تاريخ فرض العقوبة؛ على أنْ لا يتضمَّن من حساب الراتب، التعويضات والمخصَّصات الملحقة به.

أما بالنسبة لعقوبتَي تأخير التدرُّج لمدة ستة أشهر على الأكثر، وعقوبة تأخير التدرُّج لمدة ثلاثين شهراً على الأكثر في التشريع اللبناني، فهما عقوبتان من درجتين مختلفتين، فالأُولى من عقوبات الدرجة الأولى، والثانية من عقوبات الدرجة الثانية، وقد أعطى المشرِّع، صلاحية فرض العقوبة الأُولى، لأعلى سلطة إداريَّة (الوزير) بناء على اقتراح المدير العام أو رئيس إدارة التفتيش المركزي، ولا تفرض هذه العقوبة إلاَّ بعد توجيه عقوبة التأنيب مرتين متتاليتين خلال السنة إلى الموظَّف المخطئ[٦]، كما يحق لهيئة التفتيش المركزي فرضها على الموظَّف المذنب[٧]، وهذه السنة تبدأ من تاريخ أوَّل قرار بتوجيه التأنيب إلى الموظَّف، ويقتضي أنْ يكون التأنيب الثاني قبل مرور سنة على ذلك التاريخ[٨]، وأما العقوبة الثانية فقد جعلها المشرِّع بيد الهيئة العليا للتأديب[٩]، وهيئة التفتيش المركزي فقط[١٠]، لما لها من آثار

---

(١) الفئة الثانية من المادة (٦٦) من القانون الفرنسي، رقم ١٦، لسنة ١٩٨٤.

(2) ***Article 66. De la loi No.161984., du 11 Janvier 1984.***

(٣) الفقرتان (٢، ٣) من عقوبات الدرجة الأولى من المادة (٥٥) من نظام الموظَّفين العموميين اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي ذي رقم (١١٢)، لسنة ١٩٥٩ المعدَّل.

(٤) علي مرهج أيوب: النظام التأديبي العام، مرجع سابق، ص٢٨٩ – ٢٩٠.

(٥) عبد اللطيف قطيش: مرجع سابق، ص١٧٦.

(٦) الفقرة (٤) من المادة (٥٦) من نظام الموظَّفين العموميين اللبناني، رقم (١١٢)، لسنة ١٩٥٩ المعدَّل.

(٧) الفقرة (٢) من المادة (١٩)، من قانون إنشاء التفتيش المركزي، رقم ١١٥، لسنة ١٩٥٩؛ منشور في الجريدة الرسمية، العدد٢٩، بتاريخ ١٩٥٩/٦/٢٠.

(٨) عبد اللطيف قطيش: مرجع سابق، ص١٧٦.

(٩) الفقرة (٥) من المادة (٥٦) من نظام الموظَّفين العموميين اللبناني، رقم (١١٢)، لسنة ١٩٥٩ المعدَّل.

(١٠) الفقرة (٢) من المادة (١٩) من قانون إنشاء التفتيش المركزي، رقم ١١٥، لسنة ١٩٥٩، المشار إليها آنفاً.

شديدة الوطأة على الموظَّف وأفراد عائلته الذين يمتدّ لهم الأثر، ويُفهم من تأخير تدرُّج الموظَّف ثلاثين شهراً على الأكثر، أنَّ المشرِّع ساوى بينها وبين مدَّة استحقاق درجة للموظَّف، الأمر الذي يُفهم منه أنَّه كان يقصد من هذه العقوبة إنزال درجة واحدة، وعلى الرغم من أنَّ قانون الموازنة لسنة ١٩٦٤وفي المادة (١٤) قد خفض مدَّة التدرج من ثلاثين إلى أربعة وعشرين شهراً، إلاَّ أنَّ المشرِّع لم يخفض العقوبة إلى تلك المدة[١]. وهاتان العقوبتان لهما مفاعيل مادية متمادية، لا تقتصر على الراتب وحسب، وإنَّما تطال أيضاً، تحديد مقدار المعاش التقاعدي، أو تحديد مقدار تعويض الصرف، بحسب ما إذا كان الموظَّف قد اختار بين هذا أو ذاك عند نهاية الخدمة؛ إذ إنَّ مقدار المعاش التقاعدي أو تعويض الصرف يستند إلى الراتب الأخير الذي يتقاضاه الموظَّف، فإذا ما عُوقب الموظَّف بعقوبة تأخير التدرج لمدة ثلاثين شهراً على الأكثر[٢]، فعليه الانتظار مدَّة سنتين ونصف كحدّ أقصى لاستحقاق الدرجة، ما يترتب عنه حرمان الموظَّف من مبلغ كان سيضاف إلى راتبه، وسيصاحبه هذا الحرمان طوال خدمته، كما أنَّ ذلك سيؤثِّر من جهة أخرى على حقوق الموظَّف الوظيفيَّة من الترقية والترفيع اللذين ينالهما الموظَّف على أساس الأقدمية[٣].

٢. العقوبات المالية المباشرة

حدَّد المشرِّع الفرنسي العقوبات المالية المباشرة في قانون رقم (١٦) لسنة ١٩٨٤، بعقوبة خفض الدرجة، وعقوبة النقل الحكمي من الوظيفة، اللتين أوردهما من ضمن الفئة الثانية من العقوبات التأديبيَّة، وعقوبة خفض الرتبة، التي أوردها ضمن عقوبات الفئة الثالثة[٤]، ويقصد بعقوبة خفض أو تنزيل الدرجة، تنزيل درجة الموظَّف إلى أدنى من الدرجة التي كان يشغلها وقت توقيع العقوبة عليه، مع احتفاظه بأقدميته التي حصل عليها في الفئة الوظيفيَّة قبل توقيع العقوبة عليه، أي أنْ يُنقل من نطاق الفئة التي كان يشغلها، إلى الفئة الوظيفيَّة الأدنى منها مباشرةً، وبالأقدمية نفسها التي كان يحتلَّها في الفئة السابقة قبل التنزيل[٥]. أما بالنسبة لعقوبة النقل الحكمي من الوظيفة، فقد يكون نقلاً مكانياً، أي أنْ يُنقل الموظَّف من مكان عمله إلى مكان آخر، ما يترتَّب عليه تغيير مجال العمل والإقامة، وقد يكون النقل نوعياً، أي إنَّ نقل الموظَّف من وظيفة إلى أخرى، بما ينطوي عليه ذلك من تعديل في الاختصاص الوظيفي، وقد يكون ذلك النقل في بعض الأحيان تغييراً كاملاً للوظيفة ذاتها[٦].

---

(١) علي مرهج أيوب: النظام التأديبي العام، مرجع سابق، ص٢٩٣.

(٢) عبد اللطيف قطيش: مرجع سابق، ص١٧٥.

(٣) علي مرهج أيوب: النظام التأديبي العام، مرجع سابق، ص٢٩٤.

(٤) الفئتان (الثانية، الثالثة) من المادة (٦٦) من القانون الفرنسي، رقم ١٦، لسنة ١٩٨٤.

(٥) د.مصطفى عفيفي، د.بدرية جاسر: السُلطة التأديبيَّة بين الفاعلية والضمان، مطبعة حسان، القاهرة – مصر، ١٩٨٢، ص٣٠١.

(٦) د.علي جمعة محارب: مرجع سابق، ص١٩٥.

ويقابل هذه العقوبات في التشريع اللبناني، بموجب نظام الموظَّفين ذي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدَّل، عقوبة إنزال درجة واحدة أو أكثر ضمن الرتبة نفسها، وعقوبة إنزال الرتبة[١]، وتؤدِّي عقوبة إنزال درجة واحدة أو أكثر ضمن الرتبة نفسها إلى تخفيض راتب الموظَّف المعاقب بما يعادل قيمة درجة، أو أكثر، من سلسلة الرواتب التي يخضع لها، على اعتبار أنَّ " لكلّ درجة راتب يُحدَّد بالقانون"[٢]، وعقوبة إنزال الدرجات لا تؤثر على أقدمية الموظَّف في حساب سنوات الخدمة، ولا على الرتبة، لأنَّ المشرِّع رخَّص إنزال الدرجات ضمن الرتبة نفسها، ما يعني أنَّ هذه عقوبة ذات طابع مالي فقط فآثار هذه العقوبة تُنال من الحقوق المالية دون سواها[٣]. أما عقوبة إنزال الرتبة، فيذهب جانب من الفقه الإداري اللبناني إلى القول بأنَّها لا تطبق إلاَّ بحق موظَّفي الرتبة الأولى من الفئة الرابعة من موظَّفي الملاك الإداري العام[٤]، "لأنَّها الفئة الوحيدة التي تتكوَّن من رتبتين، أمَّا باقي الفئات فإنَّها تتكوَّن من رتبة واحدة"[٥].

ثالثاً: العقوبات التي تمس الوظيفة ذاتها

يُقصد بهذا النوع من العقوبات التأديبيَّة، العقوبات المؤدية إلى قطع الرابطة الوظيفيَّة بصفة مؤقَّتة أو نهائية، وتتَّسم هذه العقوبات بالشدة، نظراً لجسامه المخالفة المُرتكبة من قِبَل الموظَّف المخطئ.

وقد حدَّدها المشرِّع الفرنسي في قانون رقم (١٦) لسنة ١٩٨٤، بعقوبة التوقيف المؤقَّت عن العمل لمدة لا تقل عن خمسة عشر يوماً على الأكثر، وعقوبة الوقف المؤقَّت عن العمل لمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر، ولا تزيد عن سنتين، وتكون من دون راتب، وعقوبة الإحالة إلى المعاش، وعقوبة العزل[٦]. ويُقصد بعقوبة التوقيف عن العمل، إبعاد الموظَّف عن وظيفته، وهذا النوع من العقوبات يحرم الموظَّف من الراتب كلياً لحين انتهاء مدَّة العقوبة المفروضة عليه، وتجري إعادة الموظَّف إلى وظيفته بعد انقضاء المدَّة المحدَّدة بقرار العقوبة.

ويرى رأي من الفقه الإداري الفرنسي، ضرورة التمييز بين الوقف الإداري والوقـف التأديبـــي، "ففي حال ارتكاب الموظَّف خطأ جسيماً، يجوز إيقاف الموظَّف فوراً، انتظاراً لانتهاء التحقيق التأديبي، وهنا لا يتعلق الأمر بجزاء تأديبي، وإنَّما بإجراء إداري، يهدف إلى تجنب النتائج الغير مرضية لبقاء

---

(١) الفقرتان (٣، ٤) من عقوبات الدرجة الثانية من المادة (٥٥) من نظام الموظَّفين العموميين اللبناني، رقم (١١٢)، لسنة ١٩٥٩ المعدَّل.

(٢) الفقرة (١) من المادة (١٦) من نظام الموظَّفين العموميين اللبناني، رقم (١١٢)، لسنة ١٩٥٩ المعدَّل.

(٣) علي مرهج أيوب: النظام القانوني للتأديب، مرجع سابق، ص٢٩٨.

(٤) عبد اللطيف قطيش: مرجع سابق، ص١٧٨؛ علي مرهج أيوب: النظام القانوني للتأديب، مرجع سابق، ص٣٠٠.

(٥) للمزيد ينظر: الجدول رقم (٨، ٩، ١٠) سلسلة رواتب الملاك الإداري العام اللبناني، الملحق بالقانون رقم ٧١٧ بتاريخ ١٩٩٨/١١/٥ (قانون رفع، الحد الأدنى للأجور في الإدارات العامَّة).

(٦) الفئات (الثانية، والثالثة، والرابعة) من المادة (٦٦) من القانون الفرنسي، رقم ١٦، لسنة ١٩٨٤.

الموظَّف الذي تحوم حوله الشبهات"[١]. هذا، ويجب أنْ يُنصّ في قرار الإيقاف الإداري على أنْ يحتفظ الموظَّف خلال فترة إيقافه بحقه في الراتب، وأنْ يحسم وضع الموظَّف المُوقَّف خلال فترة أربعة أشهر، ابتداء من تاريخ الإيقاف، وإلا فإنَّه يحصل على مرتبه بالكامل، إلاَّ إذا كان يُحاكم جزائياً، وهذا ما أكده القضاء الإداري الفرنسي في العديد من أحكامه[٢].

أما عقوبة الإحالة إلى المعاش، فهذه العقوبة يمكن أنْ تكون وسيلة طبيعية من وسائل إنهاء الخدمة، سواء أكانت بناء على رغبة الموظَّف بذلك، أم بإرادة الإدارة، لبلوغ الموظَّف السن القانوني اللازم للإحالة على المعاش. كما يمكن أنْ يتخذ إجراء الإحالة إلى المعاش، صفة العقوبة التأديبيَّة، إذا ما نُصَّ عليها في قائمة العقوبات، وقامت السُّلطة التأديبيَّة بإيقاعها على الموظَّف المخطئ، ولا تُوَقَّع هذه العقوبة إلاَّ بعد استيفاء الموظَّف شروط استحقاق المعاش، أي شروط مدَّة الخدمة، ولكن ليس بالضرورة إكمال السن القانوني للإحالة على المعاش[٣].

أما بخصوص عقوبة العزل من الوظيفيَّة، والتي تعني الإخراج النهائي من الخدمة، فهي من أشد أنواع العقوبات التأديبيَّة التي يمكن للسلطة المختصَّة بالتأديب إيقاعها على الموظَّف المخطئ، في حال ارتكابه مخالفة جسيمة؛ حيث تؤدِّي إلى حرمانه من وظيفته بصورة نهائية، مع ما في ذلك من أثر كبير وأضرار مادية ومعنوية على الموظَّف وأسرته[٤]. وقد أحاط المشرِّع الفرنسي هذه العقوبة بنوع من الضمانات، نظراً لجسامتها، كالإطلاع على الملف من قِبَل الموظَّف المخطئ، واستشارة مجلس التأديب، وإجراءات أخرى يجب استيفاؤها قبل إيقاع بالعقوبة؛ هذا، ويجب أنْ يكون قرار العزل مُسبباً من قبل الإدارة والمجلس التأديبي، وإذا لم توجد أسباب تأديبيَّة للعزل، يكون القرار مشوباً بعيب التعسُّف باستعمال السُّلطة [٥]، هذا، وقد تشدَّد عقوبة العزل، وتصل إلى الحرمان من الراتب التقاعدي، في حال ارتكاب جريمة اختلاس المال العام[٦].

أما في التشريع اللبناني، فيقابل هذه العقوبات، عقوبة التوقيف عن العمل بدون راتب لمدة لا تتجاوز ستة أشهر، وعقوبة إنهاء الخدمة، وعقوبة العزل، وكل هذه العقوبات التأديبيَّة هي من عقوبات

(1) De laubadère (A): Traite élémentaire de droit Adm, Paris.1975.p102.

(2) C.E:13.2.1966, Fédération de l'éducation nationale, R.D.P. 1966, 1166, Riguad et 1967, 152, note waline. De laubadère. Op. cit., p.102.

(3) C.E: 31. Mai.1968, Ministère de Justice C/Moreau, Rec. p 348; C.E:9. Février.1979, Tixcier, Rec, p 50 et51.

أشار إليهما د.علي جمعة محارب: مرجع سابق، ص١٩٩.

(٤) د.علي جمعة محارب: مرجع سابق، ص٢٠١.

(5) Auby (J.M): et Ader (R.D), Institution administrative, Dalloz, Paris, 1978, p223.

(٦) المادة (٥٩) من قانون التقاعد الفرنسي، أشارت إليها د.تغريد النعيمي: مرجع سابق، ص٣٠٤.

الدرجة الثانية التي حدَّدها المشرِّع في قائمة العقوبات(١)، ويُقصد بعقوبة التوقيف عن العمل من دون راتب لمدة لا تتجاوز ستة أشهر، إيقاف الموظَّف المخطئ عن العمل من دون راتب لمدة لا تزيد عن ستة أشهر، كعقوبة أصلية، وتصدر هذه العقوبة من السُّلطة المختصَّة بالتأديب (الهيئة العليا للتأديب) بصفتها المرجع الصالح لإنزال مثل هذه العقوبات، كما سيتبيَّن لنا لاحقاً. وهذه العقوبة تختلف عن التوقيف عن العمل بنصف راتب، الذي تتَّخذه الإدارة كإجراء احترازي من أجل المحافظة على سَير العمل(٢).

أما عقوبة إنهاء الخدمة، فيُقصد بها قطع صلة الموظَّف بالوظيفيَّة العامَّة، وتصفية حقوقه المستحقة بتاريخ صدور قرار الحكم بالعقوبة، وله أنْ يستعيد المحسومات التقاعدية المقتطعة من راتبه، إذا لم تكن سنوات خدمته قد بلغت ما يخوّله من الاستفادة من تعويض الصرف أو معاش التقاعد، بحسب ما يختار هو بين هذا أو ذاك، وقد نصَّ المشرِّع اللبناني في نظام الموظَّفين الصادر بالمرسوم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدَّل، على أنّه: "لا يجوز إعادة الموظَّف إلى الخدمة ولو بصورة مؤقَّتة، إذا كان قد صُرف من الخدمة أو أُحيل على التقاعد بحكمٍ من المجلس التأديبي، أو لبلوغه السن القانونيَّة..."(٣).

أما عقوبة العزل، فهي تُعدُّ من أشد أنواع العقوبات من حيث جسامتها، والآثار المترتّبة عليها – كما بيّنا ذلك سابقاً – إلاَّ أنَّه يضاف عليها في التشريع اللبناني، أنْ يُحرم الموظَّف من المستحقات المالية كافة، من تعويض صرف أو معاش تقاعدي. وكذلك يُحرم من إرجاع المحسومات التقاعدية إذا ما نصّ قرار العزل على ذلك صراحة(٤).

الفرع الثالث: صور العقوبات التأديبيَّة في العراق

لم يحدِّد المشرِّع العراقي في قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل، العقوبات (التأديبيَّة) الانضباطيَّة ذات الأثر الأدبي، وإنَّما قسَّم العقوبات التي يمكن إيقاعها على الموظَّف المخطئ إلى قسمين فقط: الأوَّل هو العقوبات ذات الأثر المالي، والثاني العقوبات ذات الأثر على الوظيفة. وعليه، سنقسّم هذا الفرع إلى بندين، البند الأوَّل سنخصِّصه لدراسة العقوبات ذات الأثر المالي، والبند الثاني لمعرفة العقوبات التي تمس الوظيفة ذاتها.

أوَّلاً: العقوبات ذات الأثر المالي

تناول المشرِّع العراقي في قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام، جملة من العقوبات التي

---

(١) الفقرات (٢، ٥، ٦) من عقوبات الدرجة الثانية من المادة (٥٥) من نظام الموظَّفين العموميين اللبناني، رقم (١١٢)، لسنة ١٩٥٩ المعدَّل.
(٢) عبد اللطيف قطيش: مرجع سابق، ص١٧٧.
(٣) الفقرة (٤) من المادة (٦٦) من نظام الموظَّفين العموميين اللبناني، رقم (١١٢)، لسنة ١٩٥٩ المعدَّل.
(٤) عبد اللطيف قطيش: مرجع سابق، ص١٧٩.

يصيب أثرها الراتب والاستحقاقات المالية للموظَّف، كالعلاوة والترفيع؛ ومن هذه العقوبات، عقوبة لفت النظر، والإنذار، وقطع الراتب، والتوبيخ، وإنقاص الراتب، وتنزيل الدرجة[١]، وهي كالآتي:

١. لفت النظر: "يكون بإشعار الموظَّف تحريريا بالمخالفة التي ارتكبها، وتوجيهه لتحسين سلوكه الوظيفي، ويترتَّب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدَّة ثلاثة أشهر"[٢].

وتعتبر هذه العقوبة من أخف العقوبات التي يمكن فرضها على الموظَّف المخطئ، ويمتد أثرها المالي إلى الموظَّف بصورة غير مباشرة، فيؤجل ترفيعه أو الزيادة في الراتب (العلاوة)، لمدة ثلاثة أشهر، وقد بيَّن اجتهاد القضاء الإداري العراقي في الكثير من أحكامه المقصود بعقوبة لفت النظر، فجاء في قرار لمحكمة الموظَّفين أنَّ "لفت النظر عقوبة انضباطيَّة، تفرض على الموظَّف في حالة مخالفته الواجبات الوظيفيَّة المُكلَّف بها، استناداً إلى قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١"[٣].

٢.الإنذار: "يكون بإشعار الموظَّف تحريريا بالمخالفة التي ارتكبها، وتحذيره من الإخلال بواجبات وظيفته مستقبلاً، ويترتَّب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدَّة ستة أشهر"[٤].

وتُعتبر عقوبة الإنذار أشد من سابقتها، وترتب هذه العقوبة أيضاً، أثراً مالياً يمسُّ الميزات الوظيفيَّة بصورة غير مباشرة، من خلال تأخير ترفيع الموظَّف أو الزيادة (العلاوة)، مدَّة ستة أشهر؛ وقد جاء في قرار لمحكمة قضاء الموظَّفين: "يستحق الموظَّف عقوبة الإنذار المفروضة بحقه، إذا كانت ناجمة عن إهماله واجبات وظيفته، وأوصت بها لجنة تحقيقية مشكلة استناداً لأحكام المادة (١٠) من قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١"[٥].

٣. قطع الراتب: "يكون بحسم القسط اليومي من راتب الموظَّف لمدة لا تتجاوز عشرة أيام بأمر تحريري، تذكر فيه المخالفة التي ارتكبها الموظَّف، واستوجبت فرض العقوبة، ويترتَّب عليها تأخير الترفيع أو الزيادة وفقا لما يأتي:

---

(١) البنود (أولاً، ثانياً، ثالثاً، رابعاً، خامساً، سادساً) من المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

(٢) البند (أوَّلاً) من المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

(٣) قرار محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً)، رقم ٣٢٢/انضباط/تمييز/٢٠٠٩، بتاريخ ٢٠٠٩/١٠/١٧، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة لعام ٢٠٠٩، مرجع سابق، ص٤١٧ - ٤١٨.

(٤) البند (ثانياً) من المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

(٥) قرار محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً)، رقم ١٠١/انضباط/تمييز/٢٠٠٩، بتاريخ ٢٠٠٩/٥/١٣، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة لعام ٢٠٠٩، مرجع سابق، ص٣٦٧ - ٣٦٨.

أ. خمسة أشهر في حالة قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام.

ب. شهر واحد عن كلّ يوم من أيام قطع الراتب، في حالة تجاوز مدَّة العقوبة خمسة أيام"(١).

ويُقصد بهذه العقوبة حسم القسط اليومي من راتب الموظَّف، ويذهب رأي من الفقه الإداري العراقي إلى القول: "إنَّ الاستقطاع الذي يقع على الراتب تنفيذاً لهذه العقوبة، إنَّما يقع على الراتب الكلي للموظَّف، الذي يشمل الراتب الأساسي والمخصَّصات والبدلات الأخرى"(٢)، وتُعتبر عقوبة قطع الراتب أوَّل عقوبة في سُلَّم العقوبات التأديبيَّة التي تصيب راتب الموظَّف بصورة مباشرة، فتؤدِّي إلى قطعه بالكامل مدَّة لا تتجاوز عشرة أيام، كما يصيب أثرها بصورة غير مباشرة الموظَّف المعاقب، بتأخير الترفيع أو الزيادة (العلاوة)، لمدة خمسة أشهر، إذا كان القطع لا يتجاوز خمسة أيام، وأما إذا كان أكثر من ذلك، فيرتب التأخير شهراً واحداً عن كلّ يوم، بعد مدَّة الخمسة أيام.

٤. التوبيخ: "ويكون بإشعار الموظَّف تحريرياً بالمخالفة التي ارتكبها، والأسباب التي جعلت سلوكه غير مرضٍ، ويُطلب إليه وجوب اجتناب تكرار المخالفة وتحسين سلوكه الوظيفي، ويترتَّب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدَّة سنة واحدة"(٣).

وهذه العقوبة، ينصبُّ أثرها المالي بصورة غير مباشرة على الراتب، وذلك من خلال تأخير الترفيع أو الزيادة (العلاوة)، مدَّة سنة واحدة.

وقد جاء في قرار لمحكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً): "...إنَّ المدعي (المميز) يطعن في لائحته التمييزية بعقوبة التوبيخ التي خُفِّضت بالقرار المميز إلى الإنذار، ويطلب إلغاء العقوبة كلياً؛ وحيث تبين من خلال دراسة إضبارة الدعوى أنَّ العقوبة المفروضة لا تتناسب مع الفعل المُرتكب، والذي كان بإهمال غير مُتعمَّد من المدَّعي، بالإضافة إلى طول خدمته وسيرته الوظيفيَّة الحسنة؛ وحيث إنَّ الموضوع صالح للفصل فيه، استناداً إلى أحكام المادة (٢١٤) من قانون المرافعات المدنيَّة رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ قرَّر نقضه، وتخفيض العقوبة إلى (لفت النظر)"(٤).

٥. إنقاص الراتب: "يكون بقطع مبلغ من راتب الموظَّف بنسبة لا تتجاوز (١٠%) من راتبه الشهري، لمدة

---

(١) البند (ثالثاً) من المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

(٢) د.غازي فيصل مهدي: مرجع سابق، ص٤٢.

(٣) البند (رابعا) من المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

(٤) قرار محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً)، رقم ١١٦/انضباط/تمييز/٢٠١٠، بتاريخ ٢٠١٠/٣/٢٤، قرار غير منشور.

لا تقل عن ستة أشهر ولا تزيد على سنتين، ويتم ذلك بأمر تحريري، يُشعر الموظَّف بالفعل الذي ارتكبه، ويترتب على هذه العقوبة تأخير الترفيع أو الزيادة مدَّة سنتين"(١).

وهذه العقوبة هي العقوبة الثانية من العقوبات ذات الأثر المادي المباشر، والتي ينصب أثرها على الراتب بقطع مبلغ لا يتجاوز (١٠%)، لمدة لا تقل عن ستة أشهر، ولا تزيد عن سنتين، وهي أيضاً ذات أثر مالي غير مباشر، لأنَّ أثرها ينصب أيضاً، على تأخير الترفيع أو الزيادة (العلاوة)، لمدة سنتين. وهذا النوع من العقوبات يكون متمادي الأثر، وكذلك يُعدُّ من العقوبات الطويلة الأمد.

هذا، وقد جاء في قرار لمحكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً) ما نصَّه: "... وحيث إنَّ مهمَّة المميز (المدعي) باعتباره مدير فرع الشركة، تنحصر بالتجهيز بناءً على طلب وتأييد دائرة الزراعة المختصَّة، وحيث إنَّ عقوبة (العزل) المفروضة بحقّه لا تتناسب مع الفعل المُرتكب، كون التجهيز بالسماد كان بناءً على موافقة وتأييد الجهة المختصَّة (دائرة الزراعة)، عليه، قرَّر نقض الحكم المميز في ما يتعلق بالفقرة الحكمية الخاصَّة بالعقوبة، وتخفيضها إلى عقوبة إنقاص الراتب بنسبة (١٠%) لمدة ستة أشهر..."(٢).

٦. تنزيل الدرجة: "يكون بأمر تحريري، يُشْعَر فيه الموظَّف بالفعل الذي ارتكبه، ويترتَّب على هذه العقوبة:

أ. بالنسبة للموظَّف الخاضع لقوانين، أو أنظمة، أو قواعد، أو تعليمات خدمة تأخذ بنظام الدرجات المالية والترفيع، تنزيل راتب الموظَّف إلى الحد الأدنى للدرجة التي دون درجته مباشرة، مع منحه العلاوات التي نالها في الدرجة المُنزَّل منها (بقياس العلاوة المقرر في الدرجة المنزل إليها)، ويعاد إلى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته، بعد قضائه ثلاث سنوات من تاريخ فرض العقوبة، مع تدوير المدَّة المقضيَّة في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة.

ب. بالنسبة للموظَّف الخاضع لقوانين أو أنظمة أو قواعد أو تعليمات خدمة تأخذ بنظام الزيادة كلّ سنتين، تخفيض زيادتين من راتب الموظَّف، ويعاد إلى الراتب الذي كان يتقاضاه قبل تنزيل درجته، بعد قضاءه ثلاث سنوات من تاريخ فرض العقوبة، مع تدوير المدَّة المقضية في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة.

ج. بالنسبة للموظَّف الخاضع لقوانين أو أنظمة أو قواعد أو تعليمات خدمة تأخذ بنظام الزيادة السنوية،

---

(١) البند (خامسا) من المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

(٢) قرار محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً)، رقم ١٣٦/انضباط/تمييز/٢٠١٠، بتاريخ ٢٠١٠/٤/٧، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة لعام ٢٠١٠، مرجع سابق، ص٣٦٩ - ٣٧٠.

تخفيض ثلاث زيادات سنوية من راتب الموظَّف، مع تدوير المدَّة المقضيَّة في راتبه الأخير قبل فرض العقوبة"[١].

وقد أكَّدت محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً) ذلك في قراراتها، فجاء في أحدها "أقام المدعي (ج. ك. م.) الدعوى أمام مجلس الانضباط العام يدَّعي فيها بأنَّ دائرته أصدرت الأمر المرقم... في ٢٠٠٨/٧/٢٧، المتضمن فرض عقوبة تنزيل الدرجة إلى المُعترض لمخالفة هذا القرار القانون،...وبنتيجة المرافعة، قرر مجلس الانضباط العام بقراره ردّ اعتراض المُعترض، والمصادقة على قرار توجيه عقوبة تنزيل الدرجة المفروضة بموجب الأمر الإداري المرقم... في ٢٠٠٨/٨/٢٧، استنادا إلى البند (أوّلاً) من المادة(١٥) من قانون انضباط موظَّفي الدَّولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١"[٢].

وهذه العقوبة، هي العقوبة الأخيرة من العقوبات ذات الأثر المالي، وينصب أثرها على الراتب، وعلى الدرجة الوظيفيَّة التي يشغلها الموظَّف المخطئ قبل إيقاع العقوبة عليه، وهذا النوع من العقوبات أيضاً، يكون متمادي الأثر، لأنَّ أثره يلحق الموظَّف وأسرته التي يعيلها، وهذا الأمر يجعل المشرِّع العراقي عرضةً للنقد، خصوصاً أنَّ صدور هذا القانون كان خلال الفترة التي كان فيها العراق يعتنق النظام الاشتراكي؛ حيث كان دخل الموظَّف محدَّداً بالراتب الذي يتلقاه مقابل عمله في الوظيفة العامَّة؛ وبالتالي، ففرض أي عقوبة من العقوبات المحدَّدة بالقانون على الموظَّف المخطئ يكون أثرها ليس على الموظَّف فقط، وإنَّما يمتدّ إلى أسرته أيضاً؛ هذا، بالإضافة لما لها من انعكاسات سلبية على عمل الموظَّف ونشاطه داخل المرفق الذي ينتمي إليه، وهنا، لا بدّ أنْ نشير إلى أنَّ تحديد المشرِّع للأعمال المحظورة على الموظَّف للعمل فيها خارج إطار الوظيفة العامَّة، ينعكس على معيشة الموظَّف وأسرته، لذا نرجو أنْ يحذوا المشرِّع العراقي حذو المشرِّع الفرنسي الذي لم يأخذ بمثل تلك العقوبات بسبب امتداد أثرها إلى الغير، وهو ما يجرِّد العقوبة التأديبيَّة من شخصيتها؛ وبالتالي، فإنَّ ذلك ينعكس على شرعيتها.

ثانياً: العقوبات التي تمسُّ الوظيفة ذاتها

يمكن حصر العقوبات التي تمس الوظيفة ذاتها في التشريع العراقي بما يأتي:

١.الفصل: "يكون بتنحية الموظَّف عن الوظيفة مدة، تحدد بقرار الفصل يتضمَّن الأسباب التي استوجبت فرض العقوبة عليه على النحو الآتي:

أ. مدَّة لا تقل عن سنة، ولا تزيد على ثلاث سنوات، إذا عوقب الموظَّف باثنتين من العقوبات التالية أو

---

(١) البند (سادسا) من المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

(٢) قرار محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً)، رقم ٥١/ج/٢٠٠٨، بتاريخ ٢٠٠٨/١٢/٣١، قرار غير منشور.

بإحداها لمرتين، وارتكب في المرة الثالثة، خلال خمس سنوات من تاريخ فرض العقوبة الأولى، فعلا يستوجب معاقبته بإحداها:

١ – التوبيخ؛ ٢ – إنقاص الراتب؛ ٣ – تنزيل الدرجة.

ب. مدَّة بقائه في السجن إذا حُكم عليه بالحبس أو السجن عن جريمة غير مخلة بالشرف، وذلك اعتباراً من تاريخ صدور الحكم عليه، وتعتبر مدَّة موقوفيته من ضمن مدَّة الفصل، ولا تسترد منه أنصاف الرواتب المصروفة له خلال مدَّة سحب اليد"(١).

وهذه العقوبة، هي من العقوبات المُنهية لعلاقة الموظَّف بالوظيفة بشكل مؤقَّت، ففي حال انقضاء المدَّة التي تحدِّدها السُّلطة المختصَّة بالتأديب للفصل، المحدَّدة من سنة إلى ثلاث سنوات، يمكن إرجاع الموظَّف المفصول إلى وظيفته، وكذلك الحال إذا عوقب الموظَّف بعقوبة الحبس أو السجن، عن جريمة غير مخلة بالشرف، وقضى مدَّة العقوبة، أو حكم عليه مع وقف التنفيذ، أو إذا حصل على عفو عام، يمكن للإدارة التي ينتمي إليها إرجاعه إلى وظيفته، بشرط أنْ يستوفي كلّ الشروط التي حدَّدها المشرِّع في القانون للتعيين، بعد صدور أمر إداري جديد له بإعادة التعيين.

وفي هذا السياق، رأى مجلس شورى الدَّولة العراقي في قرار له أنْ: "يُعاد الموظَّف المحكوم عليه بعقوبة الحبس مع إيقاف التنفيذ إلى وظيفته بعد صدور الحكم، ولا تُصرف رواتبه الموقفة نتيجة سحب يده من الوظيفة إلاَّ بعد انقضاء مدَّة التجربة، واعتبار الحكم كأنْ لم يكن"(٢).

وقد استقر اجتهاد القضاء الإداري العراقي، المتمثل بمحكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً)، على أنَّ الموظَّف المفصول خلال مدَّة بقائه في السجن، يُعاد وجوباً إلى الوظيفة العامَّة بعد خروجه، إلاَّ إذا فقد شرطاً من شروط التعيين(٣).

٢. العزل: "يكون بتنحية الموظَّف عن الوظيفة نهائياً، ولا تجوز إعادة توظيفه في دوائر الدَّولة والقطاع العام، وذلك بقرار مسبَّب من الوزير في إحدى الحالات الآتية:

أ. إذا ثبت ارتكابه فعلاً خطيراً، يجعل بقاءه في خدمة الدَّولة مضراً بالمصلحة العامَّة.

ب. إذا حُكم عليه عن جناية ناشئة عن وظيفته أو ارتكبها بصفته الرسمية.

---

(١) البند (سابعاً) من المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

(٢) راي استشاري لمجلس شورى الدَّولة، رقم ٢٠٠٧/٥٣، بتاريخ ٢٠٠٧/٧/١٠، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة لعام ٢٠٠٧، مرجع سابق، ص١٦٤ – ١٦٥.

(٣) قرار محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً)، رقم ٨٨/٧٨/٤٢٠، في ١٩٨٨/٣/٢، قرار غير منشور؛ والقرار رقم ٢٦٨/مدنية/٢٠٠٢في ٢٠٠٢/٨/٢٢، مجلة العدالة، ٢٠٠٣، ص١١٧ – ١١٨.

ج. إذا عوقب بالفصل، ثمَّ أُعيد توظيفه، فارتكب فعلاً يستوجب الفصل مرة أخرى"[١].

وعقوبة العزل، هي العقوبة الأخيرة من العقوبات التأديبيَّة؛ التي يمكن للسلطة المختصَّة بالتأديب إيقاعها على الموظَّف المخطئ، وهي تُعتبر من أشد أنواع العقوبات التأديبيَّة؛ إذ إنَّها تعني إبعاد الموظَّف بصفة نهائية عن الوظيفة العامَّة، ولا يجوز إعادة توظيفه بأي وظيفة حكومية مستقبلاً، ولا يمكن إيقاعها من السُّلطة المختصَّة بالتأديب إلاَّ في الحالات التي بيَّنها المشرِّع على سبيل الحصر، وتبقى في جميع الأحوال تحت رقابه القضاء الإداري، وقد أورد مجلس شورى الدَّولة العراقي استثناء وأعطى من خلاله الحق للإدارة بما تمتلك من سلطة تقديرية بإرجاع الموظَّف المعزول الذي حصل على قرار بالعفو العام إلى وظيفته، وفقاً لمتطلبات المصلحة العامَّة.

وقد جاء في قرار لمحكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً): "تمتدّ آثار قرار العفو العام ليزيل حكم عقوبة العزل المفروضة على الموظَّف بعد انقضاء الدعوى، ومحو حكم الإدانة الصادر لارتكابه جريمة، وسقوط جميع العقوبات الأصلية والتبعية والتكميلية والتدابير الاحترازية، طبقاً لأحكام المادة (١٥٣) من قانون العقوبات، الأمر الذي يتطلب من الإدارة بناء على ذلك إعادة الموظَّف إلى وظيفته، أو إلى أي وظيفة أخرى تنسبها إليها"[٢].

هذا، وقد قضى قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤، بالتالي: "لا يمنع عزل الموظَّف أو فصله أو تركه الخدمة أو استقالته من استحقاقه الحقوق التقاعدية، ولا يُصرف الراتب التقاعدي إلاَّ إذا كان قد أكمل (٥٠) خمسين سنة من عمره، ولديه خدمة تقاعدية لا تقل عن (٢٠) عشرين سنة..."[٣].

وبذلك خالف المشرِّع العراقي نظيره اللبناني، بصرف المعاش التقاعدي عند فرض عقوبة الفصل أو العزل، وهذا الموقف الذي اتَّخذه المشرِّع العراقي موقف محمود، وذلك لأنَّ الموظَّف المفصول أو المعزول يكون قد استنفذ عمره في الوظيفة العامَّة، ولم يعد بإمكانه العمل من أجل كسب معيشته هو وأسرته، لذلك فإنَّ صرف الراتب التقاعدي يُغنيه عن الحاجة إلى الآخرين أو العمل بأعمال ليس لديه القدرة على القيام بها.

ووفقاً لما تقدَّم، نلاحظ أنَّ تشريعات (في الدول محل دراستنا)، لم تفرِّق في فرض العقوبات التأديبيَّة بين الموظَّفين وفقاً لنوع الدرجة في السلم الوظيفي، وإنَّما جعلت العقوبات التأديبيَّة تســـري على

---

(١) البند (ثامناً) من المادة (٨) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

(٢) قرار محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً)، رقم ١٣٣/انضباط/تمييز/٢٠٠٨، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة لعام٢٠٠٨، مرجع سابق، ص٤٤٠ – ٤٤٢.

(٣) المادة (١٣) من قانون التقاعد الموحَّد العراقي رقم (٩)، لسنة ٢٠١٤.

كافة الموظَّفين بالتساوي، وفقاً لنوع المخالفة التأديبيَّة المرتكبة، ودرجة جسامتها.

هذا، ويمكن ملاحظة أنَّ المشرِّع العراقي هو الوحيد الذي قام بتقسم العقوبات التأديبيَّة، إلى قسمين: (عقوبات ذات أثر مالي، وعقوبات ذات أثر على الوظيفة)، من دون أنْ يحدِّد عقوبات أدبية يمكن إيقاعها من دون أنْ يمتدّ أثرها إلى الجانب المالي للموظَّف المخطئ، أو إلى ذات الوظيفة. هذا، ويُحمد المشرِّع العراقي لموقفه تجاه عدم تجريد الموظَّف المفصول والمعزول من الراتب التقاعدي، خلافاً لما ذهب إليه المشرِّع اللبناني، لذا نأمل من المشرِّع اللبناني الاقتداء به.

المطلب الثاني: السُّلطة المختصَّة بالتأديب

يُطلق اصطلاح (السُّلطة التأديبيَّة) على الجهة المخولة قانوناً صلاحية توقيع العقوبات التأديبيَّة المنصوص عليها في القانون، على الموظَّف الذي يثبت تقصيره، داخل إطار المؤسَّسات والمصالح الحكومية والقطاع العام؛ وبالتالي، فإنَّ هذه السُّلطة والحال هذه تكون هي المختصَّة، وحدها دون غيرها – بمباشرة الاختصاص الذي أناطه المشرِّع بها، فلا يمكنها التنازل عنه إلاَّ ضمن الحدود التي يحدِّدها القانون. وتختلف هذه السُّلطة وفقاً للقوانين والأنظمة التي تحكم تأديب الموظَّف العام من دولة إلى أخرى، ووفقاً للنظم المتبعة في كلّ منها، وهذا ما يؤدِّي بالتالي إلى الاختلاف في القوانين الإداريَّة والتأديبيَّة في كلّ منها، ورغم هذا الاختلاف، يمكن حصر هذه الأنظمة بثلاثة نظم: النظام الرئاسي، والنظام شبه القضائي، والنظام القضائي؛ وعليه، سنقسِّم هذا المطلب إلى فرعين، بحيث نخصص الفرع الأوَّل منهما لدراسة الصور المختلفة للسلطة المختصَّة بالتأديب، والفرع الثاني لمعرفة السُّلطة المختصَّة بالتأديب في الدول المُقارنة (فرنسا، ولبنان، والعراق) كلاً على حدة.

الفرع الأوَّل: صور السُّلطة المختصَّة بالتأديب

تتخذ السُّلطة التأديبيَّة صوراً مختلفة، وفقاً للأنظمة التي تسود كلّ دولة على حدة، فالبعض منها يتخذ النظام الرئاسي؛ حيث تناط سلطة فرض العقوبة بالرئيس الإداري دون غيره، والبعض الآخر يأخذ بالنظام شبه القضائي، وفيه تناط سلطة فرض العقوبة بالسُّلطة الرئاسية أيضا، لكنّه يشترط قبل إيقاع العقوبة بصورة نهائية، استشارة هيئات معيَّنة أُنشئت لهذا الغرض؛ والأخر يأخذ بالنظام القضائي، وهذا النوع ينتزع السُّلطة من يد السُّلطة الإداريَّة ويعطها إلى المحاكم التأديبيَّة. إلاَّ أنَّه، وكما سيتبيَّن لنا لاحقاً، أنَّ هناك دول تطبق أكثر من نظام من هذه الأنظمة في وقت واحد؛ إذ تتحكم في ذلك اعتبارات كثيرة، تتعلق بدرجة جسامة العقوبة، وطبيعة الوظيفة التي يشغلها الموظَّف موضوع العقاب. ووفقاً لذلك، سنبين هذه الأنظمة مع ذكر مُسوِّغات الأخذ بكل نظام منها، والآثار المترتِّبة على الأخذ به؛ وعليه، سنقسم هذا الفرع إلى ثلاثة بنود؛ حيث نخصِّص البند الأوَّل منها لدراسة النظام الرئاسي (الإداري)، والبند الثاني

لدراسة النظام شبه القضائي، والبند الثالث لدراسة النظام القضائي.

أوَّلاً: النظام الرئاسي (الإداري):

يُقصد بالنظام الرئاسي (الإداري) في التأديب، ذلك النظام الذي تُوكل فيه مهمَّة التأديب إلى السُّلطة الرئاسية دون غيرها[١]. وطبقاً لهذا النظام، تكون السُّلطة الرئاسية وحدها من يمتلك الحق في تأديب الموظَّفين، وتوقيع كافة العقوبات التأديبيَّة عليهم، وفقاً للأساس الذي يعتبر أنَّ السُّلطة التأديبيَّة هي فرع من السُّلطة الرئاسية، وأنَّ الرئيس الإداري وحده الذي يقع عليه عبء تحديد الأفعال التي تخل بواجبات الوظيفة؛ وبالتالي، يختار من بين العقوبات المحدَّدة، عقوبة ملائمة للموظَّف المخطئ، لأنَّه هو المسؤول عن حسن سَير العمل، في المرفق العام الذي يديره، وعن تحقيق الأهداف الخاصَّة به؛ وبذلك يضمن التأديب الرئاسي طاعة الرئيس الإداري، خوفاً من العقاب، الذي يكون بمثابة تعبير شخصي عن السُّلطة الرئاسية[٢]. وعليه، تنفرد الإدارة، وفقاً لهذا النظام، بتوقيع العقاب على الموظَّف، مهما كان جسيماً أو بسيطاً. وقد أخذ بهذا الاتِّجاه كلّ من إنكلترا، والولايات المتحدة الأمريكية، وكندا، والبرتغال، واسبانيا[٣]، والعراق[٤].

١. مسوغات الأخذ بالنظام الرئاسي

أ. إنَّ الرئيس هو المسؤول عن حسن سَير العمل في المرفق المنوط به إدارته، وحيث تكون المسؤولية يتعيَّن وجود السُّلطة التي تُمكِّنه من الإدارة والتوجيه في العمل داخل المرفق الذي يتولى رئاسته وإلا تعذر عليه القيام بأعباء منصبه[٥].

ب. إنَّ فاعلية التأديب، تستوجب أنْ يتم العقاب بحسم وسرعة، حتى يحقق التأديب آثاره، فإذا ما جُعِل التأديب خارج يد الإدارة فإنَّ هذه الإجراءات تتأخر، الأمر الذي يفقد العقوبة

---

(١) د.محمد عصفور: نحو نظرية عامَّة في التأديب، عالم الكتب، القاهرة – مصر، ١٩٦٧، ص٣٧.

(٢) د.عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر: مرجع سابق، ص١١؛ د.ماهر عبد الهادي: شرعيَّة الإجراءات في التأديب، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة – مصر، ١٩٨٦، ص٦٣.

(٣) د.مليكة الصروخ: مرجع سابق، هامش رقم (٤)، ص٨٨.

(٤) يلاحظ أن العراق قد أخذ بالنظام شبه القضائي بالنسبة لبعض فئات الموظَّفين، كالقضاة والادعاء العام؛ إذ لا يجوز تأديبهم إلاَّ من خلال مجلس القضاء الأعلى الذي حل محل مجلس العدل. وهذا ما أكدته محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً)، إذ جاء في قرار لها "إنَّ المميز هو قاض وإنَّ الذي ينظم أمور خدمته هو قانون التنظيم القضائي رقم (١٦٠)، لسنة ١٩٧٩ الذي قضى في المادة (٤٣) منه بأن الدعوى الناشئة عن تطبيق أحكام هذا القانون تقام لدى لجنة شؤون القضاة. القرار رقم ١٧٨/انضباط/تمييز، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة لعام ٢٠٠٨، مرجع سابق، ص٤٦٣ – ٤٦٤.

(٥) د.سليمان محمد الطماوي: قضاء التأديب، مرجع سابق، ص٥٤٦.

فاعليتها في الزجر وأثرها المطلوب للإصلاح وردع الغير(١).

ج. إنَّ الإدارة هي الأكثر إحاطة بالظروف والمعطيات التي أدت إلى ارتكاب المخالفة التأديبيَّة، أو التي سهلت ارتكابها، ولذلك، فإنَّ إناطة التأديب بالسُّلطة الإداريَّة يسهل عليها سدّ الثغرات، ومعالجة العيوب في النظام الإداري(٢).

د. إن قصر سلطة الرئاسة بمجرد الاتهام، وترك تقدير الإدانة وتوقيع العقاب إلى سلطة مستقلة (شبة القضائيَّة أو القضائيَّة)، من شأنه أن يؤدِّي إلى تردُّد السُّلطة الرئاسية في مباشرة الإجراءات التأديبيَّة، خشية من أنْ ينتهي الأمر بالبراءة ما يفقدها ثقتها بنفسها ويقلِّل من هيبتها تجاه المرؤوسين(٣).

٢. الآثار المترتّبة على الأخذ بالنظام الرئاسي

أ. إنَّ الطابع الرئاسي (الإداري) للتأديب، يفسح المجال لحرية التقدير، لا سيما في التجريم التأديبي، أي في اعتبار الأفعال الإيجابية أو السلبية مخالفة أو عدم اعتبارها كذلك(٤). والنتيجة التي تترتب على ذلك، هي ترك تقدير المخالفة التأديبيَّة للسلطة الإداريَّة التي يتبعها الموظَّف، ما يعني التسليم لها بسلطة شبه تشريعيَّة في تجريم أفعال لم يرد بحظرها نص.

ب. إهمال الرؤساء الإداريين اتخاذ الإجراءات التأديبيَّة بحق مرؤوسيهم، وهذا الأمر يؤدِّي بطبيعة الحال إلى إضعاف السُّلطة الرئاسية، وأحياناً قد تتهيب السلطات الرئاسية من ممارسة اختصاصها التأديبي تجنباً لإيجاد جو سيِّء في العمل، وإثارة نفوس المرؤوسين(٥).

ج. إنَّ ممارسة السُّلطة الرئاسية للتأديب قد يحمل مخاطر الإفراط في استعمال العقاب أو عدم عدالته، بالإضافة إلى خوف السلطات الرئاسية من ضغط النقابات والهيئات السياسيَّة الأمر الذي قد يؤثر على قدرتها في ممارسة التأديب بحرية وفاعلية(٦).

---

(١) د.رمضان محمد بطيخ: سلطة التأديب، ورقة عمل مقدمة في ندوة "الإجراءات القانونيَّة والإداريَّة لانضباط وتأديب الموظَّفين" التي عقدت في عمان – الأردن، خلال الفترة من (١٤ – ١٦)/نيسان/٢٠٠٧، المنظمة العربيَّة للتنمية الإداريَّة، مرجع سابق، ص١٣٢.

(٢) د.عبد الوهاب البنداري: الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبيَّة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، من دون سنة طبع، ص١٠١.

(٣) د.محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري في ضوء مبادئ علم التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص٥١٤.

(٤) د.رمضان محمد بطيخ: مرجع سابق، ص١٢٤.

(٥) د.كوثر حازم سلطان: مرجع سابق، ص٥٠.

(٦) د.سليمان محمد الطماوي: قضاء التأديب، مرجع سابق، ص٤٣٤.

ثانياً: النظام شبه القضائي:

يُعتبر هذا النظام صورة من صوَر النظام الرئاسي، ذلك أنَّ سلطة توقيع العقاب في ظلّ هذا النظام، هي من اختصاص السُّلطة الرئاسية، رغم أنَّ توقيع العقاب بصورة نهائية، يستلزم استشارة هيئة تُمَثَّل فيها كلّ من الإدارة والموظَّفين بالتساوي، ويطلب إليها النظر في الإجراءات واقتراح العقوبة المناسبة. وكقاعدة عامة، لا يُقيِّد هذا الاقتراح السُّلطة الرئاسية، ولا يلزمها بشيء، فرأي الهيئة استشاري(١). وفي بعض الحالات تلتزم السُّلطة الرئاسية باحترام رأي هذه الهيئة، وفي حالات أخرى ينشئ المشرِّع مجالس تأديب تختصّ بتوقيع العقوبات التأديبيَّة على الموظَّف المخطئ يغلب فيها العنصر الإداري(٢).

وهذا النظام لا يمثِّل تطوراً حقيقياً في نظام التأديب الرئاسي نحو النظام القضائي، ولكنه يُمثِّل ضمانات، تقترب من الضمانات القضائيَّة، ويمكن القول: إنَّ النظام شبه القضائي يهدف في أساسه إلى الحدّ من تعسُّف السُّلطة الرئاسية، باتخاذ الإجراءات والضمانات التي لا تصل إلى حدّ التماثل مع ضمانات النظام القضائي. وقد أدَّى هذا التطور إلى تحقيق نوع من الانفصال بين السُّلطة التأديبيَّة والسُّلطة الرئاسية، وذلك بالسعي إلى تجريد هذه السُّلطة من طابعها الشخصي، وتحويلها إلى سلطة ذات طابع أكثر موضوعية، إلاَّ أنَّ هذا التطور لم يؤدِ إلى الفصل التام بين السلطتين؛ بل أدَّى إلى فصل تدريجي في هذا الشأن. ومن الدول التي تأخذ بهذا النظام، فرنسا، ولبنان.

١. مسوغات الأخذ بالنظام شبه القضائي

أ. يمثّل هذا النظام خطوة نحو تحقيق الضمانات اللازمة للموظَّف قبل توقيع العقاب بحقه، من خلال إنشاء هيئات مستقلة من قبل المشرِّع إلى جانب الإدارة، لاستطلاع رأيها قبل صدوره قرار معاقبة الموظَّف المخطئ، على أنْ تحتفظ الإدارة بحريتها الكاملة إزاء هذا الرأي(٣).

ب. إنَّ هذا النظام، يعد مرحلة متقدمة في التطور الذي حدث لنظم التأديب، ومحاولة للتقريب بين الإجراءات التأديبيَّة والإجراءات الجزائية، الأمر الذي أدَّى بطبيعة الحال إلى تطبيق بعض الضمانات الجزائية في المجال التأديبي، ولكن ليس بالصورة الكاملة(٤).

ج. إنَّ ما أصاب السُّلطة الرئاسية من تدهور وانكماش، أدَّى إلى استغلال هذا الموقف، واتخاذ التدابير

---

(١) د.سليمان محمد الطماوي: ضمانات الموظَّفين بين النظرية والتطبيق، مجلة العلوم الإداريَّة، السنة ١١، العدد١، القاهرة – مصر، نيسان – ١٩٦٩، ص٤٢١.

(٢) د.محمد مختار عثمان: الجريمة التأديبيَّة، مرجع سابق، ص٤٢٦.

(٣) د.رمضان محمد بطيخ: مرجع سابق، ص١٢٧.

(٤) د.خالد محمد مصطفى المولى: مرجع سابق، ص٧٨.

اللازمة للحدِّ من السلطات الرئاسية في مجال التأديب[١].

د. يهدف هذا النظام إلى محاولة الفصل التدريجي بين سلطة الاتهام وسلطة الحكم، ولا يكون ذلك إلاَّ إذا كانت سلطة الحكم ملزمة برأي هيئة مستقلة، لا يكون لها صفة قضائيَّة، ويقتصر دورها على تكوين العناصر اللازمة لتحديد الأخطاء المكونة للمخالفة المرتكبة من قبل الموظَّف المخطئ[٢].

هـ. إنَّ هدف الدول التي تعتمد هذا النظام، هو تغليب منطق الضمان لصالح الموظَّفين في مجال التأديب، ومحاولة صبغه بصبغة قضائيَّة، للحدِّ من انفراد السُّلطة الرئاسية بممارسة سلطتها التقديرية الواسعة ذات الطابع الشخصي غير الموضوعي[٣].

٢. الآثار المترتبة على الأخذ بالنظام شبه القضائي

أ. إنَّ النظام التأديبي شبه القضائي، يحقق فاعلية بين العقاب التأديبي وبين حق السُّلطة الرئاسية من جهة، وبين الضمانات التي يجب أنْ يتمتع بها الموظَّفون، من جهة أخرى، لكي تتحقَّق حرياتهم وضماناتهم الوظيفيَّة[٤].

ب. حرية الإدارة باتخاذ قرار إداري سريع في المخالفات التأديبيَّة، وهذه السرعة من أسس القانون الإداري، وهذا الأمر لا يتحقق في النظم القضائيَّة[٥].

ج. إعطاء الهيئات التأديبيَّة الرئاسية سلطة في تقدير الخطأ، ومن ثمَّ تقدير ما إذا كان هناك استحقاق لاتخاذ إجراءات تأديبيَّة أم لا.

ثالثاً: النظام القضائي:

اتجه أنصار الطبيعة القضائيَّة للتأديب إلى تحليل وظيفة التأديب، واستنتجوا من هذا التحليل أنَّ التأديب في حقيقته هو عقاب جزائي، وعلى هذا الأساس يصبح داخلاً في ولاية القضاء، الأمر الذي يستوجب أنْ تتصف قواعده بالموضوعية التي تتم عن طريق حصر الجرائم التأديبيَّة التي يُعاقب الموظَّف من جراء ارتكابها، وقيام قضاء يتولَّى البت في المنازعات المتعلقة بالتأديب، وتهيئة مجموعة من الإجراءات التي تُتَّبع في هذه المنازعات[٦].

ويقوم هذا النظام على أساس نزع الاختصاص التأديبي من يدِ السُّلطة الرئاسية ليقتصر دورها

(١) د.فهمي محمد إسماعيل عزت: مرجع سابق، ص١٣٨.
(٢) د.رمضان محمد بطيخ: مرجع سابق، ص١٢٧.
(٣) د.فهمي محمد إسماعيل عزت: مرجع سابق، ص١٣٨.
(٤) د.محمد عصفور: نحو نظرية عامَّة بالتأديب، مرجع سابق، ص٣١.
(٥) د.رمضان محمد بطيخ: مرجع سابق، ص١٢٨.
(٦) د.عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر: مرجع سابق، ص٣٥.

على مجرد توجيه الاتهام إلى الموظَّف. وينشئ المشرِّع محاكم تأديبيَّة تتولى تقدير ما إذا كانت اعتبار الأفعال المنسوبة إلى الموظَّف مخالفات تأديبيَّة أم لا، ومن ثمَّ توقيع العقوبة الملائمة أو القضاء بالبراءة(١). وقد أخذ بهذا النظام كلّ من ألمانيا، وهولندا، والنمسا، ومصر(٢).

وينادي أنصار هذا النظام بضرورة تحديد المخالفات التأديبيَّة على سبيل الحصر، وتحديد العقوبات الملائمة لها إعمالاً لمبدأ الشرعيَّة، الذي يعد الضمانة الأساسية للموظَّف تجاه تعسُّف الإدارة، حيث يحيط الموظَّف علماً بالأفعال التي تشكل مخالفات تأديبيَّة، لكي يتجنب ارتكابها، كذلك من شأنه تبصيره بجسامة العقوبة المقررة لكل مخالفة، كما يُطالب أنصار هذا النظام بإنشاء قضاء مستقل، يتولى الفصل بالمنازعات التأديبيَّة، من خلال محاكم ذات استقلال عضوي ووظيفي(٣).

١. مسوغات الأخذ بالنظام القضائي

أ. إنَّ الواجبات الوظيفيَّة غير محدَّدة ما يجعلها محلاً للمنازعات المستمرة، كما أنَّ واجب طاعة الرؤساء تثور حوله كثير من المشاكل من الناحية التطبيقية، خاصَّة في ما يتعلق بحدود هذا الواجب، وموقف الموظَّف إزاء الأمر الغير مشروع، وعلى فرض أنَّ الواجب نفسه لا خلاف عليه، فإنَّ مفهومه وحدوده يتطلبان وضع تفسير واضح ومحدد له(٤).

ب. إنَّ قيام السُّلطة الرئاسية بتولي التأديب يبعدها عن نشاطها الحقيقي في إدارة المرافق العامَّة، ومن ثمَّ فهي تؤدِّي إلى إضاعة وقت الرؤساء المخصَّص لإدارة المرافق العامَّة الموكولة إليهم(٥).

ج. إنَّ هذا النظام، لا يُضعف السُّلطة الرئاسية؛ إذ إنَّ الكثير من بلاد العالم، مثل: ألمانيا، وهولندا، أخذت بالنظام القضائي، وهي مشهورة بالإدارة الجيدة(٦).

د. إنَّ إسباغ التأديب بالطابع القضائي يمنع استبداد السلطات الرئاسية أو انحرافها في ممارستها للاختصاص التأديبي(٧).

هـ. إنَّ هذا النظام، يحقق معاملة عادلة وموضوعية لجميع الموظَّفين، ويوفر لهم الأمن والطمأنينة من دون تأثر بالنفوذ السياسي أو الإداري(٨).

---

(١) د.ماهر عبد الهادي: مرجع سابق، ص٦٤.
(٢) المادة (١٥) من قانون مجلس الدَّولة المصري، رقم ٤٧، لسنة ١٩٧٢ المعدَّل.
(٣) د.فهمي محمد إسماعيل عزت: مرجع سابق، ص١٧٧؛ د.محمد جودت الملط: مرجع سابق، ص٣٤٢.
(٤) د.فهمي محمد إسماعيل عزت: مرجع سابق، ص١٧١ – ١٧٢.
(٥) د.إسماعيل زكي: مرجع سابق، ص١٠٢.
(٦) محمد حسنين حمزة: القانون التأديبي للموظَّف العام، دار الفكر العربي، القاهرة – مصر، ١٩٦٠، ص٥٤.
(٧) د.محمد جودت الملط: مرجع سابق، ص٣٥٤.
(٨) د.هيثم حليم غازي: مرجع سابق، ص٥٩.

٢. الآثار المترتبة على الأخذ بالنظام القضائي

أ. إنَّ اعتناق مبدأ قضائيَّة السُّلطة التأديبيَّة، يُمكِّن المشرِّع من إعداد قانون عام موحد للتوظيـف، يحل محل القوانين الوظيفيَّة المبعثرة التي تختلف كماً وكيفاً، الأمر الذي يجعل كلاً منها يمنح الضمانات للعاملين بها، حسب اختلاف نوعية وطبيعة وظائف الشاغلين لها[١].

ب. إنَّ الطابع القضائي، يؤدِّي إلى إلزام سلطة التأديب بمراعاة ضمانات الحماية ووسائلها المعترف بها كافة، للموظَّفين في المجال التأديبي، سواء المتعلق منها بالنوع السابق على توقيع العقوبة أم اللاحق عليها[٢].

ج. إنَّ إحلال نظام التأديب القضائي محل نظام التأديب الرئاسي – يُسهم – إلى حد كبير – في توحيد الفلسفة التي يقوم عليها أمر تحديد كلّ من المخالفات والعقوبات والإجراءات التأديبيَّة المقررة، بما يؤدِّي في نهاية المطاف إلى إنشاء قانون تأديبي عام متكامل أسوة بالقانون الجزائي[٣].

د. إنَّ الاتِّجاه نحو النظام القضائي، يتطلب تكوين محاكم تأديبيَّة على نحو يحول بين سلطة الاتهام والتحقيق والعقاب[٤].

وبعد استعراض نظُم التأديب المختلفة، ومُسوِّغات الأخذ بكل نظام، والآثار المترتّبة على كلّ منها، يتَّضح أنَّ النظام الأوفق في التأديب هو النظام شبه القضائي، باعتبار أنَّ كلاً من النظامين الآخرين لن يحققان التوازن المنشود بين عنصري الفاعلية والضمان، بينما يوازن هذا النظام بين هذين الاعتبارين، مراعياً بذلك الاعتبارات العملية للمخالفات التأديبيَّة، كما أنَّه لن يهدر الضمانات التي يوفرها القانون للموظَّف.

الفرع الثاني: السُّلطة المختصَّة بالتأديب في الدول المُقارنة

أوَّلاً: فرنسا

أناط المشرِّع الفرنسي في المرسوم رقم (٢٤٤) لسنة ١٩٥٩، والقانون الخاص بحقوق والتزامات الموظَّفين رقم (٦٣٤) لسنة ١٩٨٣ المعدَّل، السُّلطة التأديبيَّة بيد السُّلطة التي تمتلك الحق في التعيين[٥]، أي إن المشرِّع قد جعل سلطة التأديب بالسُّلطة الرئاسية. فأعطاها حق توقيع عقوبتي الإنذار واللوم من

---

(١) د.مصطفى عفيفي: مرجع سابق، ص٦٥.

(٢) د.رمضان محمد بطيخ: مرجع سابق، ص١٣٠.

(٣) د.هيثم حليم غازي: مرجع سابق، ص٦٠.

(٤) د.فهمي محمد إسماعيل عزت: مرجع سابق، ص١٧٧.

(٥) المادة (٣١) من نظام الموظَّفين الفرنسي، رقم (٢٤٤)، لسنة ١٩٥٩؛ والمادة (١٩) من القانون الخاص بحقوق والتزامات الموظَّفين الفرنسي، رقم (٦٣٤)، لسنة ١٩٨٣.

دون الرجوع إلى استشارة أي جهة أو هيئة معيَّنة، أمّا العقوبات الأخرى المدرجة في قائمة العقوبات التأديبيَّة، فلا يجوز للسلطة التأديبيَّة إيقاعها، إلاَّ بعد استشارة مجلس التأديب (اللجان الإداريَّة المشتركة)، المشكلة بعددٍ متساوٍ من الموظَّفين من ممثلي الإدارة المعينين بقرار وزاري، ومن ممثلي الموظَّفين المنتخبين، ومدة تمثيلهم ثلاث سنوات قابلة للتجديد أو الإنقاص، وهذه اللجان يجب أنْ تشكّل وفقاً للقانون، وإلاَّ كان قرار مجلس التأديب واجب الإبطال. وقد شكل المرسوم (٤٥١) لسنه ١٩٨٢، لجنة مشتركة واحدة لكلّ سلك وظيفي، على أنَّه يجوز استثناءً تشكيل هيئة واحدة مشتركة، تضمّ أكثر من سلك وظيفي، ورأي هذه اللجان استشاري، غير ملزم للسلطة المختصَّة بالتأديب، فلها أنْ توقع عقوبة أخف أو أشد مما اقترحته اللجنة الإداريَّة المشتركة، وفي حال رفض السُّلطة التأديبيَّة الأخذ بوجهة نظر اللجنة الإداريَّة المشتركة، وذلك بتوقيع جزاء أشد من الذي اقترحته اللجنة، يحق للموظَّف التظلم من الجزاء التأديبي أمام المجلس الأعلى للوظيفة العامَّة، الذي يشكل من رئيس الوزراء أو من ينيبه، ومن (٢٨) عضوا من بين الموظَّفين الدائمين، يتم اختيار نصفهم بناء على عرض المنظمات النقابية الأكثر تمثيلا للعاملين، والنصف الآخر تختاره الإدارة، ويُعيَّن الجميع بمرسوم، يصدر بعد موافقة مجلس الوزراء لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد، ويكون التظلم أمام المجلس بعد موافقة اللجنة الإداريَّة المشتركة، ويُقدِّم المجلس الأعلى توصياته بإلغاء العقوبة أو تخفيضها أو الإبقاء عليها[(١)].

وقد أكَّد المشرِّع ذلك في قانون رقم (١٦) لسنة ١٩٨٤، وجعل من مجلس الخدمة العامَّة للدولة، أعلى هيئة للاستئناف في المسائل التأديبيَّة، وحالة الفصل لعدم الكفاءة[(٢)]. كما نص المشرِّع في قانون ذاته، على أن سلطة التأديب تابعة لسلطة التعيين، ويُعيَّن الذين يمارسون سلطة التأديب بعد استشارة اللجنة الإداريَّة المشتركة، التي لها أنْ تقرر ذلك. أي إنَّ صلاحية التأديب تعود إلى الجهة المخوَّلة بالتعيين، والواضح من حيث المبدأ أنَّ تفويض سلطة التعيين حكماً للسلطة التأديبيَّة، إلاَّ أنَّه بكل حال من الأحوال يجوز تفويض سلطة التعيين من دون سلطة التأديب، كما أنَّه بالإمكان تفويض سلطة التأديب جزئياً بالنسبة لبعض العقوبات (كعقوبة الفئة الأولى والثانية)، كذلك فإنَّ التفويض قد يكون قاصراً على سلطة التعيين دون سلطة التأديب بالنسبة لعقوبات الفئة الثالثة والرابعة من المادة (٦٦)[(٣)].

ثانياً: لبنان

حدَّد المشرِّع اللبناني في نظام الموظَّفين الصادر بالمرسوم رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدَّل، "المرجع الذي يعود إليه الحق في فرض العقوبات المسلكية:

١. يحق لرئيس الدائرة، أنْ يفرض عقوبة التأنيب، وعقوبة حسم الراتب لمدَّة لا تتجاوز ثلاثة أيام.

---

(١) للمزيد ينظر: د.علي جمعة محارب: مرجع سابق، ص٢٠٥ – ٢٠٩.

(٢) المادة (١٣) من القانون الفرنسي، رقم ١٦، لسنة ١٩٨٤.

(٣) المادة (٦٧) من القانون الفرنسي، رقم ١٦، لسنة ١٩٨٤.

٢. يحق للمدير ورئيس المصلحة والقائمقام أنْ يفرضوا عقوبة التأنيب، وعقوبة حسم الرتب لمدة لا تتجاوز ستة أيام، بناء على اقتراح الرئيس المباشر للموظَّف.

٣. يحق للمدير العام والمحافظ أنْ يفرضا عقوبة التأنيب، وعقوبة حسم الراتب لمدة لا تتجاوز عشرة أيام، وذلك بناءً على اقتراح خطي من الرئيس المباشر للموظَّف.

٤. يحق للوزير بناء على اقتراح المدير العام، أو رئيس ادارة التفتيش المركزي، أنْ يفرض على الموظَّف، أي عقوبة من الدرجة الأولى، على أن العقوبة الثالثة منها، لا تفرض إلاَّ بعد توجيه تأنيبين متتاليين للموظَّف خلال سنة.

٥. يحق لمجلس التأديب فرض أيَّة عقوبة من عقوبات الدرجة الثانية، كما يحق له أنْ يفرض أية عقوبة من عقوبات الدرجة الأولى، في ما إذا تبيَّن له أنَّ الموظَّف لا يستحق عقوبة أشد.

٦. يحق لكلّ مرجع من المراجع المذكورة في الفقرات الثلاث الأولى من هذه المادة، بعد أن يكون قد اتخذ العقوبة الداخلة في نطاق صلاحيته، أنْ يقترح على المرجع الذي يعلوه اتخاذ عقوبة أشد"[١].

وعليه، فإنَّ السُّلطة المختصَّة بالتأديب في لبنان، حدَّدها المشرِّع بثلاث سلطات، هي: السُّلطة الإداريَّة التسلسلية، وهيئة التفتيش المركزي، والهيئة العليا للتأديب.

١. السُّلطة الإداريَّة التسلسلية:

تقتصر صلاحيات السُّلطة الإداريَّة، في فرض العقوبات التأديبيَّة، على عقوبات الدرجة الأولى فقط، وقد شدَّد اجتهاد القضاء الإداري اللبناني، على السُّلطة التأديبيَّة بضرورة الالتزام بفرض العقوبة المنصوص عليها قانوناً والتقيد بها، وعدم جواز التوسع في ذلك[٢].

٢. هيئة التفتيش المركزي:

أنشأ المشرِّع جهاز التفتيش المركزي بموجب المرسوم ذي الرقم (١١٥) لسنة ١٩٥٩، وقد حدَّد المشرِّع مهامه، بالرقابة والتفتيش على جميع الإدارات العامَّة، والبلديات، والموظَّفين التابعين لهذه الجهات، في ما يتعلق بكيفية القيام بالمهام والواجبات المنوطة بهم[٣]، وقد منح المرسوم أعلاه، مراجع معيَّنة في هذه الهيئة، سلطة التأديب[٤]. وأجاز المرسوم لهيئة التفتيش المركزي[١]، أنْ تفرض، مباشرةً، على

(١) المادة (٥٦) من نظام الموظَّفين العموميين اللبناني، رقم (١١٢)، لسنة ١٩٥٩ المعدَّل.

(٢) قرار مجلس شورى الدَّولة اللبناني، رقم ٧١٠، بتاريخ ١٩٦٣/٤/٩، ج. ب/الدَّولة، المجموعة الإداريَّة، العدد١، ١٩٦٣، ص٢٨١.

(٣) المادتان (١، ١٢)، من قانون إنشاء هيئة التفتيش المركزي الصادر بالمرسوم الاشتراعي، رقم (١١٥)، لسنة ١٩٥٩.

(٤) "للمفتش العام أن يفرض، عند الاقتضاء، على جميع الموظَّفين الدائمين من الفئة الثانية فما دون، في المخالفات المشهودة أو في عرقلة أعمال التفتيش، وفي نطاق حدود العقوبات التي تشملها صلاحيات المدير العام، إحدى
=

الموظَّفين الدائمين من غير الفئة الأولى جميع العقوبات التأديبيَّة من الدرجتين المنصوص عليهما في المادة (٥٥) من المرسوم رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدَّل، باستثناء عقوبة إنزال الدرجة، وإنزال الرتبة، والصرف من الخدمة، والعزل؛ كما أجاز المرسوم لها فرض عقوبات الدرجة الأولى، على موظَّفي الفئة الأولى[٢].

ووفقاً لهذا الأساس يرى اجتهاد القضاء الإداري اللبناني، أنَّه: "إذا ما فرضت عقوبة تأديبيَّة على موظَّف من الفئة الأولى، بناء على تحقيق أجراه المفتشون، وليس رئيس هيئة التفتيش المركزي شخصياً، فإنَّ قرار فرض العقوبة، يكون معيباً مستوجباً النقض"[٣].

وخلص اجتهاد مجلس شورى الدَّولة اللبناني، إلى اعتبار هيئة التفتيش المركزي، هيئة إداريَّة ذات صفة قضائيَّة، وذلك بالاستناد إلى كيفية تشكيلها عند ممارستها لصلاحياتها والتي جاءت وفقاً لأحكام المادة (١٩)[٤]. وعليه، تكون القرارات الصادرة عن هيئة التفتيش المركزي قرارات تأديبيَّة لها صفة قضائيَّة؛ وبالتالي، يمكن الطعن فيها، أمام مجلس شورى الدَّولة بالنقض، وليس بالإبطال، وذلك لتجاوز حد السُّلطة بـ(دعوى الإلغاء)[٥].

٣. الهيئة العليا للتأديب (المجلس التأديبي العام):

أنشأ المشرِّع اللبناني الهيئة العليا للتأديب (المجلس التأديبي العام سابقاً)، بالقانون رقم (٥٤) لسنة ١٩٦٥، لينظر بالمخالفات التي يُحال الموظَّف بسببها[٦]، وتشمل صلاحية الهيئة طبقاً للقانون رقم (٢٠١) لسنة ٢٠٠٠، "جميع العاملين في الإدارات العامَّة، والبلديات، والمؤسَّسات العامَّة، والمصالح

العقوبتين: الأولى والثانية من الدرجة الأولى، المنصوص عليها في المادة (٥٥) من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢، مع مراعاة أحكام البند (٦)، من المادة (٥٦)، من المرسوم الاشتراعي المذكور. وللمفتش أنْ يفرض، عند الاقتضاء، للأسباب ذاتها، وفقاً للأصول المبينة في الفقرة (أ) أعلاه، وفي نطاق حدود العقوبات التي تشملها صلاحية المديرين ورؤساء المصالح، إحدى العقوبتين المذكورتين، على جميع الموظَّفين الدائمين من الفئة الثالثة فما دون..."؛ الفقرة (٧)، من المادة (١٦) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٥)، لسنة ١٩٥٩.

(١) تتألف هيئة التفتيش المركزي، من رئيس التفتيش المركزي (رئيسا)، والمفتش العام المالي (عضواً)؛ ينظر: المادة (١٠) من القانون رقم (٢٢٢)، لسنة ٢٠٠٠، الصادر بتاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٩، منشور في الجريدة الرسمية، العدد٢٥، بتاريخ ٢٠٠٠/٦/٨.

(٢) فقرة (٢) من المادة (١٩) من المرسوم رقم (١١٥)، لسنة ١٩٥٩.

(٣) قرار مجلس شورى الدَّولة اللبناني، رقم ٢١٣، بتاريخ ١٩٩٤/١/٦، المر/الدَّولة، مجلة القضاء الإداري، العدد٨، المجلد١، ١٩٩٥، ص٢٢٣.

(٤) قرار مجلس شورى الدَّولة اللبناني، رقم ٣٨٢، بتاريخ ٢٠٠٤/٢/١٢، سكاف/الدَّولة، مجلة القضاء الإداري، العدد٢٠، ٢٠٠٨، ص٧٠٢.

(٥) قرار مجلس شورى الدَّولة اللبناني، رقم ٣٠٤، بتاريخ ١٩٧١/١١/٢٤، النعمة/الدَّولة، المجموعة الإداريَّة، العدد٨، المجلد١، ١٩٧٢، ص٤٥.

(٦) المادة (١٣) من المرسوم الاشتراعي، رقم ٥٤، لسنة ١٩٦٥، الصادر بتاريخ ١٩٦٥/١٠/٢، منشور في الجريدة الرسمية، العدد٨١، بتاريخ ١٩٦٥/١٠/١١.

المستقلة التابعة للدولة والبلديات، من موظَّفين ومستخدمين دائمين ومؤقَّتين على أنواعهم وأجراء ومتعاملين، ويحق للهيئة أنْ تُنزل بهم العقوبات كافة، الواردة في سلاسل العقوبات الخاصَّة بهم..."(١).

يتَّضح ممَّا تقدَّم، أن المشرِّع اللبناني قد منح الهيئة العليا للتأديب صلاحيات واسعة النطاق، وذلك من خلال شمولها لطوائف عديدة من الموظَّفين، ومن كلّ الفئات، وكذلك من خلال صلاحيتها في فرض العقوبات التأديبيَّة المحدَّدة بالنص كافة، ولعلّ الغاية من ذلك، لدى المشرِّع هي إيجاد هيئة مستقلة شبه قضائيَّة، تنفرد في توقيع جميع العقوبات التأديبيَّة، لتحقيق أكبر قدر من الضمانة والحياد للموظَّف.

ويذهب رأي من الفقه الإداري اللبناني إلى القول: "إنَّ الهيئة العليا للتأديب، وإنْ كانت تشبه المحاكم التأديبيَّة، إلاَّ أنَّها تُعتبر هيئة إداريَّة ذات صفة قضائيَّة، لذلك درجت العادة على مراقبة قراراتها من قِبَل مجلس شورى الدَّولة، ضماناً لاحترامها للمشروعية، وللمبادئ العامَّة للقانون"(٢).

ثالثاً: العراق

أناط المشرِّع العراقي في قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل، سلطة تأديب الموظَّفين، بالسُّلطة الرئاسية المتمثلة بـ(رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء، والوزير، ورئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة، والموظَّف المخوَّل بفرض العقوبة).

١. "لرئيس الجمهورية أو من يُخوِّله فرض أياً من العقوبات المنصوص عليها في هذا القانون على الموظَّفين التابعين له.

٢. لرئيس مجلس الوزراء، أو الوزير، أو رئيس الدائرة الغير مرتبطة بوزارة، فرض إحدى العقوبات التالية على الموظَّف التابع لوزارته أو دائرته والمشمول بأحكام هذا القانون: (أ–إنقاص الراتب، ب–تنزيل الدرجة، ج–الفصل، د–العزل)..."(٣).

٣. للوزير أنْ يفرض أي عقوبة من العقوبات التي حدَّدها المشرِّع في المادة (٨)، من القانون رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل، على الموظَّف المخالف لأحكام هذا القانون(٤)، عدا الموظَّفين الذين يشغلون

---

(١) "قرار التعديل الذي استثنى فئات من الموظَّفين من سلطة الهيئة العليا للتأديب، وذلك لخضوعهم لمجالس خاصَّة تتشكل حسب طبيعة مهام وظائفهم، كالقضاة، وأعضاء الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية"، قانون رقم ٢٠١ لسنة ٢٠٠٠، الصادر في ٢٠٠٠/٥/٢٦، الخاص بصلاحية الهيئة العليا للتأديب، والمعدَّل للمادة (١٣) من قانون رقم ٥٤ لسنة، ١٩٦٥، منشور في الجريد الرسمية، العدد٢٣، بتاريخ ٢٠٠١/٦/١.

(٢) د.فوزت فرحات: مرجع سابق، ص٣٦٦.

(٣) البندان (أولا، ثانياً) من المادة (١٤) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

(٤) البند (أوَّلاً) من المادة (١١)، من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

وظيفة مدير عام فما فوق، إذ ليس له إلاَّ أنَّ يفرض عليهم إحدى العقوبات التالية: لفت النظر، الإنذار، قطع الراتب، أما إذا ظهر للوزير – من خلال التحقيق – أنَّ المخالفة تستدعي عقوبة أشد مما خوله به القانون، فعليه أن يعرض الأمر على مجلس الوزراء متضمناً الاقتراح بفرض العقوبة المنصوص عليها في هذا القانون(١).

٤. لرئيس الدائرة(٢)، أو الموظَّف المخوَّل، فرض أي عقوبة من العقوبات التالية على الموظَّف المخطئ: لفت النظر، الإنذار، قطع الراتب لمدة لا تتجاوز خمسة أيام، التوبيخ. أمَّا إذا أوصت اللجنة التحقيقية بفرض عقوبة أشد من ذلك، فعلى رئيس الدائرة أو الموظَّف المخوَّل، إحالتها إلى الوزير للبت فيها(٣).

وأخيراً، يجب أنْ نبيِّن، أنَّ الاختصاص التأديبي، لا يمكن تفويضه لأنَّ قواعد الاختصاص من النظام العام، إلاَّ إذا أجاز المشرِّع ذلك، فيصبح عندئذ من الممكن ممارسة النشاط التأديبي ضمن الضوابط المحدَّدة، التي تضمن شرعيَّة هذا التصرف، وتؤكد حجيته القانونيَّة.

مما تقدم يتضح لنا ما يلي:

١. إنَّ المشرِّع الفرنسي، قد حدَّد الجهة المختصَّة بفرض العقوبات التأديبيَّة، بالسُّلطة المختصَّة بالتعيين، أي السُّلطة الرئاسية؛ وبالتالي، فلها أن تفرض عقوبتي الإنذار واللوم، كما أناط بالسُّلطة ذاتها فرض العقوبات الأخرى المحدَّدة بقائمة العقوبات، إلاَّ أنَّه أوجب عليها استشارة اللجنة المشتركة قبل إيقاع العقوبة. وبذلك يكون المشرِّع الفرنسي قد أخذ بالنظام الرئاسي والنظام شبه القضائي.

٢. إنَّ المشرِّع اللبناني، قد حدَّد الجهة المختصَّة بإيقاع العقاب بالسُّلطة الرئاسية، وحدَّد العقوبات التي يحق لها فرضها بعقوبات الدرجة الأولى دون سواها، كما أناط ذلك بهيئة التفتيش المركزي، فأعطى لها الحق بفرض عقوبات الدرجة الأولى على الموظَّفين في كافة الفئات، والبعض من عقوبات الدرجة الثانية (عقوبة تأخير التدرج لمدة ثلاثين شهراً على الأكثر، وعقوبة التوقيف عن العمل من دون راتب لمدة لا تتجاوز ستة أشهر)، على موظَّفي الفئة الثانية، فما دون، وقد اعتبر الاجتهاد الإداري هيئة التفتيش المركزي، هيئة إداريَّة ذات صفة قضائيَّة، وبذلك فإنَّ قراراتها لا يمكن الطعن بها إلاَّ عن طريق النقض أمام مجلس شورى الدَّولة. وأناط بالهيئة العليا للتأديب، إيقاع كافة عقوبات الدرجة الثانية

(١) البندان (أولا، ثانياً) من المادة (١٢)، من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

(٢) رئيس الدائرة هو "وكيل الوزارة ومن هو بدرجته من أصحاب الدرجات الخاصَّة ممن يديرون تشكيلاً معيناً، والمدير العام أو أي موظَّف آخر يخوله الوزير صلاحية فرض العقوبات التأديبيَّة المنصوص عليها في هذ القانون"، البند (ثانياً) من المادة (١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، لسنة، ١٩٩١ المعدَّل.

(٣) البندان (ثانيا، ثالثاً) من المادة (١١)، من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

على الموظَّف المحال أمامها، وأعطاها حق إيقاع عقوبات الدرجة الأولى عليه إذا تبيَّن لها أن الموظَّف لا يستحق عقوبة شديدة من عقوبات الدرجة الثانية. وبذلك يكون المشرِّع اللبناني قد أخذ بالنظام الرئاسي، والنظام شبه القضائي معاً.

٣. إنَّ المشرِّع العراقي قد أناط سلطة فرض العقوبات التأديبيَّة على الموظَّف الذي يثبت تجريمه، بالسُّلطة الرئاسية دون غيرها، إلاَّ من استُثنى بنصّ.

المبحث الثالث

مبدأ شرعيَّة العقوبة التأديبيَّة والنتائج المترتِّبة عليه

هناك مجموعة من الضوابط التي يتعيَّن توافرها في العقوبة التأديبيَّة، سواء أكان القرار التأديبي، صادراً عن السُّلطة الرئاسية أم القضائيَّة، وذلك لضمان مشروعيتها؛ وهذه الضوابط، تتمثل بمبدأ شرعيَّة العقوبة التأديبيَّة، والنتائج المترتبة على هذا المبدأ، والتي تتمثَّل بتناسب العقوبة التأديبيَّة مع جسامة المخالفة التأديبيَّة المرتكبة من قبل الموظَّف المخطئ، وعدم تعدُّد العقوبة التأديبيَّة على الواقعة الواحدة، وعدم رجعية العقاب التأديبي. وسوف نتولى بيان ذلك في مطلبين، بحيث نخصِّص المطلب الأوَّل منهما لدراسة مفهوم مبدأ شرعيَّة العقوبة التأديبيَّة، والمطلب الثاني لدراسة النتائج المترتبة على مبدأ شرعيَّة العقوبة التأديبيَّة.

المطلب الأوَّل: مفهوم مبدأ شرعيَّة العقوبة التأديبيَّة

يُعدُّ مبدأ شرعيَّة العقاب التأديبي، قيداً على السُّلطة التأديبيَّة في توقيع العقوبات التأديبيَّة؛ إذ يتعيَّن عليها احترام الحصر التشريعي للعقوبات التأديبيَّة، ما يعني أنَّه لا يجوز لها إيقاع عقوبة لم يُوردها المشرِّع[١].

ومفهوم مبدأ الشرعيَّة في المجال التأديبي، يقضي بضرورة تحديد العقوبات التأديبيَّة على سبيل الحصر، وفق نصوص تشريعيَّة أو تنظيميَّة، تلتزم السُّلطة التأديبيَّة باحترامها عند اختيارها للعقوبة الملائمة؛ وبمعنى آخر، يجب خضوع العقوبات التأديبيَّة لمبدأ (لا عقوبة إلاَّ بنص)، فلا يمكن لمن يمتلك الحق بالتأديب إيقاع عقوبة لم ينص عليها القانون. غير أنَّ هذا التحديد لا يُقيِّد السُّلطة المختصَّة بالتأديب بعقوبة معيَّنة لكل فعل مخالف، وإنَّما يترك أمر تقدير العقوبة لسلطة التأديب، علماً أنَّ خروج هذه السُّلطة عن مبدأ الشرعيَّة، قد يأخذ صورة أخرى تتمثل بما يعرف بالعقوبة المقنعة.

وقد استقر القضاء الإداري على القول بخضوع العقوبة التأديبيَّة لمبدأ الشرعيَّة، وأكده في أكثر من مناسبة، ففي فرنسا قضى مجلس الدَّولة الفرنسي بأنَّه " يتعيَّن اعتبار جميع الإجراءات التأديبيَّة غير مشروعة في حال كونها غير منصوص عليها ضمن العقوبات التأديبيَّة الواردة في القانون"[٢]. كما حظَّر

---

(١) د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة: المسؤولية التأديبيَّة في الوظيفة العامَّة، منشأة المعارف، الإسكندرية – مصر، ٢٠٠٩، ص٧١.

(2) C.E. 30 - 3 – 1962, Bertaux, Rec – p.237.

أشار إليه: د.مصطفى محمود عفيفي: فلسفة العقوبة التأديبيَّة وأهدافها: مرجع سابق، ص١٦٠.

المجلس ذاته فرض أي عقوبة غير منصوص عليها في السُلم التدريجي للعقوبات التأديبيَّة الواردة في النظام العام للموظَّفين(١).

أما في لبنان، فقد أكَّد مجلس شورى الدَّولة اللبناني على مبدأ شرعيَّة العقوبات التأديبيَّة في الكثير من قراراته وأحكامه، فجاء في أحد أحكامه: "إنَّ العقوبة التأديبيَّة تخضع لمبدأ الشرعيَّة بمفهوم (لا عقوبة إلاَّ بنص)، إذ إنَّ المشرِّع قد أدرج العقوبات المسلكية بموجب قوائم، حصرها في درجات معيَّنة، لا يسوغ للسلطة الإداريَّة المختصَّة اقتراح أو توقيع عقوبة من غير نصّ قانوني صريح بشأنها..."(٢).

هذا، وقد تخرج الإدارة عن مبدأ شرعيَّة العقوبة التأديبيَّة، فبدلاً من أنْ تسلك السبل القانونيَّة السليمة، التي حدَّدها المشرِّع لها من فرض إحدى العقوبات التأديبيَّة على الموظَّف المخطئ تأديبياً، نراها قد تلجأ – في بعض الأحيان – إلى اتخاذ إجراءات تتسم – بالنسبة لها – بالسهولة والسرعة، وتكون من ضمن صلاحياتها المقررة قانوناً، هادفة وراء ذلك إلى إبعاد الموظَّف المخطئ من دون أنْ تقحم نفسها في الأصول والإجراءات التأديبيَّة، فتحقق ما تصبوا إليه بسرعة وسهولة، ومن دون أن تتقيَّد بحقوق الدفاع والضمانات التي رسمها المشرِّع لها في القانون، متخذةً في ذلك أسلوب العقوبة المقنعة، الذي يمثل انقلاباً من جهة الإدارة على مبدأ شرعيَّة النظام التأديبي.

وعليه، فإذا ما قامت الإدارة بتجاهل الأسس القانونيَّة التي وضعها المشرِّع لها، وأقدمت بناءً على دوافع ذاتية بتصرف يفضي إلى الأثر ذاته الذي يصل إليه التأديب، ابتداءً من أساسه وأركانه، فإنها عندئذ، تكون قد انحرفت عن الجادة القويمة، وأساءت بذلك إلى السلطات الممنوحة لها، وأصبح قرارها المعيب هذا، مستوجب الإبطال من قبل القضاء الإداري.

وفي هذا السياق جاء في قرار لمجلس شورى الدَّولة اللبناني: "...إن السُّلطة الاستنسابية الممنوحة للإدارة بموجب مشروع القانون المنفَّذ بالمرسوم رقم (٣١٦٩) تاريخ ١٩٧٢/٤/٢٩ المعدَّل بالقانون رقم (٤٠) تاريخ ١٩٨٦/٦/١٤، بإعفاء موظَّفي الفئة الأولى من مهامهم الأساسية، ليست سلطة كيفيَّة أو تعسُّفيَّة، فإنَّ حق الإدارة في ممارستها في تقدير ملاءمة اتخاذ التدبير في ضوء الظروف والأسباب التي تفرضها المصلحة العامَّة، ومن أجل حُسن تنظيم وسَير المرفق العام، ويبقى للقضاء الحق في مراقبة استعمال هذه السُّلطة ، وصحة الأسباب القانونيَّة والمادية، التي يمكن أنْ يُبنى عليها التدبير المُتَّخذ..."(٣).

---

(1) C.E.10 - 2 - 1967, S. Dupré, Req.No.67.862, AJDA, Mai, 1967, 11, Juris, p300.

أشار إليه: د.مصطفى محمود عفيفي: فلسفة العقوبة التأديبيَّة وأهدافها: مرجع سابق، ص١٦٠.

(٢) قرار مجلس شورى الدَّولة اللبناني، رقم (٤٣) بتاريخ ٢٠٠٢/١٠/٢٢، المتني/الدَّولة، مجلة القضاء الإداري، العدد١٩، ٢٠٠٧، ص١٩.

(٣) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ٢٠٠١/٦٧، بتاريخ ٢٠٠١/١٠/٢٣، المهندس رياض عبد الله/الدَّولة، مجلة العدل، العدد٤، ٢٠٠٢، ص٥٨١.

كما أكَّد القضاء الإداري العراقي، رفضه للقرارات الإداريَّة التي تتَّخذ أسلوب العقوبات المقنعة، فجاء في أحد قرارات محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً): "إنَّ نقل المدَّعية من مدرسة الوحدة الابتدائية داخل المنطقة الخضراء، إلى مدرسة الأفلاذ الابتدائية خارج المنطقة الخضراء، يُعدُّ تعسُّفاً في استخدام السُّلطة ، وهو بمثابة عقوبة مقنعة..."(١).

وهنا، لا بدّ من ملاحظة أنَّه ليس كلّ قرار تتخذه الإدارة بنقل موظَّف أو وضعه تحت التصرف يعد عقوبة مقنعة، فقد تكون الغاية من القرار هي الصالح العام، وتأمين سَير المرفق العام؛ وبالتالي، يجب على القاضي الإداري، البحث عن النية الحقيقية للإدارة من إصدارها مثل هذا القرار.

وقد أكَّد ذلك القضاء الإداري اللبناني؛ حيث جاء في قرار لمجلس شورى الدَّولة "إنَّ الأصل هو أن الإدارة تهدف من وراء التدابير التي تتخذها تأمين سَير المرفق العام، وبالتالي، فإنَّه ليس كلّ قرار يصدر عنها بنقل الموظَّف أو وضعه بالتصرف، يمكن اعتباره منطوياً على عقوبة مقنعة، لأنَّه قد يكون قصد الإدارة من التدبير هو الصالح العام..."(٢).

كما أكَّد القضاء الإداري العراقي ذلك؛ إذ جاء في أحد أحكام محكمة قضاء الموظَّفين: "لا يُعدُّ عقوبةً القرار الإداري الذي تتخذه الإدارة في نقل الموظَّف لمقتضيات المصلحة العامَّة، وحسن سَير المرفق العام، إذا لم يترتب عليه أي ضرر مادي للموظَّف"(٣).

وتأسيساً على ما سبق، إنَّ مبدأ شرعيه العقوبة في المجال التأديبي، هو التزام السُّلطة المختصَّة بالتأديب، بتوقيع العقوبة من بين العقوبات المنصوص عليها في القانون على سبيل الحصر، غير أنَّ هذه السُّلطة غير مُلزمة بتوقيع العقوبة المقررة لكل مخالفة، وذلك لعدم وجود رابطة بين المخالفات التأديبيَّة والعقوبات التأديبيَّة، ولذلك، فإنَّ للإدارة بما تمتلك من سلطة تقديرية أنْ تحدِّد العقوبة المناسبة لكل مخالفة، حسب جسامتها وخطورتها، ومدى إضرارها بمصلحة المرفق العام، وتبقى قراراتها في جميع الأحوال خاضعة لرقابة القضاء الإداري، خوفاً من تعسُّفها في استعمال السُّلطة، بما تمتلك من حق منحها إياه المشرِّع.

---

(١) قرار محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً)، رقم ١٥٣/انضباط/تمييز/٢٠٠٨، بتاريخ ٢٠٠٨/٦/٢٣، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة لعام٢٠٠٨، مرجع سابق، ص٤٥١.

(٢) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ٢٠٠٣/٩٨، بتاريخ ٢٠٠٣/١١/٣، عيد/الدَّولة، قرار غير منشور.

(٣) قرار محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً)، رقم ٣٢١/انضباط/تمييز/٢٠٠٩، بتاريخ ٢٠٠٩/٩/١٦، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة لعام٢٠٠٩، مرجع سابق، ص٤١٥ – ٤١٦؛ والقرار رقم ٨٦/انضباط/تمييز/٢٠٠٩، بتاريخ ٢٠٠٩/٥/٤، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة لعام٢٠٠٩، مرجع سابق، ص٣٦٠ – ٣٦١.

المطلب الثاني: النتائج المترتبة على مبدأ شرعيَّة العقوبة التأديبيَّة

يترتَّب على مبدأ شرعيَّة العقوبة التأديبيَّة جملة من النتائج التي أقرتها جميع الأنظمة الوظيفيَّة (في الدول محل دراستنا)، واعتبرتها بمثابة قواعد تحكم فرض العقوبة التأديبيَّة.

وعليه، سوف نتناول هذه النتائج في ثلاثة فروع، بحيث نخصِّص الفرع الأوَّل منها لدراسة تناسب العقوبة التأديبيَّة مع جسامة المخالفة المرتكبة، والفرع الثاني لعدم جواز تعدد العقوبة التأديبيَّة على الواقعة الواحدة، والفرع الثالث لعدم رجعية العقاب التأديبي.

الفرع الأوَّل: تناسب العقوبة التأديبيَّة مع المخالفة التأديبيَّة المرتكبة

من الضمانات المصاحبة لفرض العقاب التأديبي، ضرورة أن تراعي سلطة التأديب المختصَّة الملاءمة بين العقوبة التأديبيَّة والمخالفة المُرتكبة من قبل الموظَّف المخطئ، من دون أي إسراف في الشدة أو الرأفة؛ إذ إنَّ المشرِّع قد عمد إلى تدرُّج العقوبات التأديبيَّة من الأخف صعوداً نحو الأشد، الأمر الذي يوجب على السُّلطة المختصَّة بتوقيع العقاب أن تراعي التناسب بين المخالفة المنسوبة للموظَّف، وبين العقوبة الموقعة عليه، دون أي مغالاة أو اتِّباع للأهواء في ذلك[١].

وقد استقر القضاء الإداري (في الدول محل دراستنا)، على تأكيد هذا المبدأ في أحكامه، ففي فرنسا، بعد أن كان القاضي الإداري يراقب أعمال الإدارة رقابة مشروعية، إذ يراقب فقط مشروعية القرارات الإداريَّة ومطابقتها لمجموعة القواعد القانونيَّة، من دون أن يكون له الحق بالتطرق إلى عنصر الملاءمة فيها؛ إذ أصبح القاضي الإداري اليوم قاضي مشروعية وملاءمة، وفي ذلك يذهب أحد الفقهاء إلى القول: "إنَّ الاجتهاد الإداري تجاوز اليوم مقولة أنَّ القاضي الإداري هو قاضي شرعيَّة، وليس قاضي ملاءمة، لأنَّ جدار الملاءمة تداعى تباعاً تحت وقع الرقابة المتزايدة، التي يمارسها القضاء على أعمال الإدارة، استناداً إلى مفاهيم ضربت بمطرقتها هذا الجدار، متمثلة بمفهوم الخطأ الساطع في التقدير..."[٢].

ويُعدُّ هذا التحول في موقف القضاء الفرنسي بعد سنة ١٩٧٨، بتطبيق رقابة الخطأ الساطع في التقدير في مجال التأديب، من خلال حكمه في قضية "ليبون" (*Lebon*)، والتي تتلخص وقائعها في أنَّ أحد أعضاء الهيئة التدريسية في أكاديمية مدينة "تولوز" *(Toulouse)*، اتُّهم بقيامه بحركات فاضحة، وإشارات مشينة إلى الطالبات اللواتي في صفه، فقضى مجلس الدَّولة الفرنسي، لأوَّل مرَّة بأنَّ الأفعال المنافية للأخلاق التي أتى بها المدرس تبرِّر بالفعل عقوبة العزل التي أُنزلت بحقه، وأنْ هذه العقوبة غير

---

(١) د.أحمد سلامة بدر: مرجع سابق، ص١٠٥ – ١٠٦.

(٢) جورج سعد: المواضيع الأساسية في القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت – لبنان، ٢٠٠١، ص٨٦.

مشوبة بخطأ في التقدير(١)، فكان هذا الحكم بداية التحول في رقابة قضاء مجلس الدَّولة الفرنسي، من رقابة مشروعية إلى رقابة ملاءمة في العقوبات التأديبيَّة المفروضة على الموظَّف المخطئ(٢).

ومنذ تطبيق نظرية الخطأ الساطع في التقدير في مجال العقوبة التأديبيَّة، فقد أبطل مجلس الدَّولة الفرنسي الكثير من العقوبات التأديبيَّة الصارمة التي لا تتلاءم مع المخالفات البسيطة التي أتى بها الموظَّفون. ففي حكم له، أبطل قرار العزل بحق موظَّف قام بشتم رئيسه بمعزل عن الموظَّفين الآخرين(٣).

أما في لبنان، فقد نصَّ المشرِّع في المرسوم الاشتراعي الخاص بتنظيم مجلس شورى الدَّولة رقم (١١٩) لسنة ١٩٥٩ (الملغى)، وكذلك في المرسوم الاشتراعي رقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥ المعدَّل، على أنَّه: "لا يحق لمجلس الشورى في القضايا التأديبيَّة أن ينظر في ملاءمة العقوبة المقررة"(٤).

وتطبيقاً لذلك، قضى مجلس شورى الدَّولة اللبناني في قرار له بالتالي: "إنَّ صلاحية مجلس الشورى في القضايا التأديبيَّة هي في مراقبة صحة الوقائع والوصف المعطى لها، ولا تتجاوزها إلى تقدير ملاءمة العقوبة المقررة، عملاً بالمادة (١٤) من المرسوم الاشتراعي رقم (١١٩) لسنة١٩٥٩ الخاص بقانون المجلس"(٥). إلاَّ أنَّ المجلس قد تخلى عن ذلك، وتبنى تقدير الملاءمة للعقوبات التأديبيَّة في حال الخطأ الساطع، وذلك إثر صدور اجتهاده المعروف بـ(قرار حداد)"، إذ جاء في مقتضى هذا القرار: "وبما أنَّه إذا كانت المادة (١١٣) من مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم (١٠٤٣٤) تاريخ ١٩٧٥/٦/١٤ المتعلق بنظام مجلس شورى الدَّولة، تنص على أنَّه "لا يحق لمجلس شورى الدَّولة في القضايا التأديبيَّة أنْ ينظر في ملاءمة العقوبة المقررة"، لأنَّ تقدير أهميَّة العقوبة بالنسبة إلى الأعمال المخالفة تكوّن ممارسة الحق الاستنسابي المعطى للسلطات التأديبيَّة – إداريَّة كانت أم قضائيَّة – غير أنَّ ذلك لا يحول دون أنْ

---

(1) ***"….. qu'en prononcant, a raison de ces la faits sanction de la mise à la retraite d'office du sieur Lebon, le recteur s'est livré à une appréciation qui n'est pas entachée d'erreur manifeste….." C.E. 9 - 6 - 1978. Lebon, Rec, p245, Ajda, 1978, p573***

منشور على الموقع الإلكتروني.*www.revegenraledudroit* آخر زيارة للموقع ٢٠١٤/١٠/٢٥.

(٢) يرى أحد الفقهاء أنَّ مجلس الدَّولة الفرنسي قد بدأ بتطبيق رقابة "الخطأ الساطع في التقدير" في قضية (*Lagrange*) التي أبطل فيها الاجتهاد الأعمال التي يشوبها خطأ بارز في التقدير: بحيث تدفع الإدارة إلى ارتكاب مخالفات وتجاوزات غير مقبولة"؛ د.فوزت فرحات: القانون الإداري العام، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص٦٨٨.

C.E.15 - 2 - 1961, Lagrange, Ajda.1961.1961.p200

(3) ***C.E. 10 - 11 - 1982, Rigaud, RDP, 1983. P116***

(٤) المادة (١٠٤) من المرسوم الاشتراعي الخاص بتنظيم مجلس شورى الدَّولة اللبناني، رقم ١١٩ لسنة ١٩٥٩ (الملغى)؛ وكذلك المادة (١١٣) من نظام مجلس شورى الدَّولة رقم (١٠٤٣٤)، لسنة ١٩٧٥، منشور في الجريدة الرسمية، الملحق الخاص للعدد٤٩، في ١٩/حزيران/١٩٧٥.

(٥) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ١٠١١، بتاريخ ١٩٦٣/٦/١٨، المجموعة الإداريَّة، ١٩٦٣، السنة ٧، ص٢٢٥.

يراقب مجلس شورى الدَّولة ملاءمة العقوبة في حال الخطأ الساطع. وبما أنَّ تقدير مجلس شورى الدَّولة ملاءمة العقوبة في حال الخطأ الساطع يمكنه فقط – دون أنْ يحل محل السُّلطة التأديبيَّة لفرض العقوبة – من إبطال العقوبة المشكو منها، في حال وجود تباين أو عدم تناسب بين عقوبة شديدة من الدرجة الثانية، وبين غلطة طفيفة ارتكبها الموظَّف، دون أن تؤدِّي مراقبة القاضي إلى فرض تناسب دقيق بين العقوبة المنزلة والغلطة المرتكبة"[١].

وقد تواترت الأحكام بعد ذلك، فجاء في قرار لمجلس شورى الدَّولة: "يعود للمجلس التحقق من مادية أو صحة الوقائع، حتى ولو أُعفيت الإدارة من تعليل قراراتها، ويمكن للقاضي نقل عبء الإثبات إلى عاتق الإدارة. وإنَّ تقدير جسامة الخطأ يعود لتقدير الإدارة إلاَّ في حال ارتكاب الخطأ المادي، أو الخطأ الساطع في تقدير أو تحوير السُّلطة"[٢]. وبذلك يكون مجلس شورى الدَّولة اللبناني قد حذا حذو نظيره الفرنسي، بتبني نظرية الخطأ الساطع في تقدير ملاءمة العقوبة التأديبيَّة المفروضة مع المخالفة المرتكبة.

أما في العراق، فإنَّ القضاء الإداري العراقي مارس منذ نشأته رقابة تناسبية بين العقوبات والمخالفات التأديبيَّة بفعالية، مستمداً ذلك من موقف المشرِّع في جميع قوانين الانضباط العراقي، حيث أعطى الحق لمحكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً)، في تخفيض أو إلغاء العقوبة التأديبيَّة المفروضة من قبل السُّلطة التأديبيَّة المختصَّة (الإدارة)، إذا ما راءت المحكمة عدم تناسب العقوبة المفروضة مع المخالفة المرتكبة من قبل الموظَّف المذنب، وفقاً لما حدده المشرِّع من اختصاص لها في قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل، فنص على أنَّ للمحكمة: "أوَّلاً: النظر في الاعتراضات على قرارات فرض العقوبات المنصوص عليها في المادة (٨) من القانون، وله أنْ يقرِّر المصادقة على القرار أو تخفيض العقوبة أو إلغاءها..."[٣].

وبذلك يكون المشرِّع العراقي قد حدَّد اختصاص محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً)، بالنظر في الاعتراضات على قرارات فرض العقوبات التأديبيَّة، وللمحكمة أن تصادق أو تخفِّض

(١) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ٢٨٨، بتاريخ ١٩٧٩/١٠/١٥، عبد الله نجيب حداد/الدَّولة – هيئة التفتيش المركزي، اجتهادات القضاء الإداري اللبناني، الجزء الأوَّل، ١٩٨١، ص٦.

(٢) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ٥٤٣، بتاريخ ١٩٩٤/٢/٧، الصايغ/الدَّولة – وزارة البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية المركزي، مجلة القضاء الإداري، العدد٨، لسنة ١٩٩٤، ص٥٦٠؛ وقراره رقم ٤٥٤ بتاريخ ١٩٩٩/٤/٢٠، حيدر/الدَّولة، مجلة القضاء الإداري، العدد١٤، المجلد٢، ٢٠٠٣، ص٤٥٨؛ وقراره رقم ١١٠ بتاريخ ٢٠٠٢/١١/٢٥، اسحق/الدَّولة، مجلة القضاء الإداري، العدد١٩، المجلد١، ٢٠٠٧، ص٢٥٠.

(٣) البند (أوَّلاً) من المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العراقي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

أو تلغي العقوبة، من دون أنْ يكون لها الحق في تشديدها، وفقاً لقاعدة (لا يُضار الطاعن في طعنه)، وإنَّ الهدف من العقوبة كما ترى محكمة قضاء الموظَّفين هو: "الزجر وليس الانتقام، فتوقيع العقاب يجب أن يكون بالقدر الذي يُقوِّم اعوجاج الموظَّف، ويحفزه لمعاودة السير على النهج السليم"(١).

وقد جسَّدت محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً) هذه الرقابة في قرارات عديدة، فجاء في أحد قراراتها أنَّ "فرض العقوبة الانضباطيَّة على الموظَّف يقتضي أن تتم وفقاً لجسامة الفعل والضرر الناتج عنها، وبخلافه تكون الإدارة متعسَّفة في استخدام سلطتها الإداريَّة، إذا لم يكن الفعل المنسوب إلى الموظَّف قد اضر بالمرفق العام"(٢).

يتضح ممَّا تقدَّم، أنَّ القضاء الإداري (في دول محل دراستنا)، بسط سلطته على كافة القرارات التأديبيَّة، التي تصدر من قبل السُّلطة المختصَّة بالتأديب؛ فالقاضي الإداري بعد أنْ يتأكد من صحة القرار التأديبي وسلامته من عيوب المشروعية، يتجه بالبحث والتأكد من سلامة القرار التأديبي من وجود الخطأ الساطع في تقدير العقوبة المفروضة مع جسامة المخالفة المرتكبة، كقاضي ملاءمة. ومنذ تطبيق رقابة الخطأ الساطع حيز الرقابة على تقدير العقوبة التأديبيَّة، فُتح الباب أمام القضاء الإداري لإبطال العديد من العقوبات التأديبيَّة الصارمة التي لا تتلاءم مع المخالفات التأديبيَّة المرتكبة.

الفرع الثاني: عدم جواز تعدد العقوبات التأديبيَّة على الواقعة الواحدة

من المبادئ المقرَّرة في المجال التأديبي، عدمُ معاقبة الموظَّف المخطئ على الفعل ذاته مرتين، وذلك تحقيقاً لاعتبارات العدالة والمصلحة الاجتماعيَّة، التي تقتضي المعاقبة على الفعل الواحد بعقوبة أصلية واحدة، تتناسب مع جسامة الفعل الذي أتى به الموظَّف المذنب. ويُقصد بمبدأ عدم جواز تعدُّد العقوبات التأديبيَّة، عدم جواز معاقبة الموظَّف عن خطأ تأديبي واحد مرتين بعقوبتين أصليتين لم ينص القانون على الجمع بينهما صراحة، أو بعقوبتين لم يقصد المشرِّع اعتبار إحداهما تابعة للأخرى(٣).

ورغم عدم النص من قبل المشرِّع الفرنسي على هذا المبدأ، إلاَّ أنَّ القضاء الإداري الفرنسي قد ذهب في اجتهاده إلى القول: إنَّ هذا المبدأ هو من الأمور البديهية التي تسلتزمها العدالة والمنطق، وقد

---

(١) قرار محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً)، رقم ٧٣/١٠٨، بتاريخ ١٩٧٣/٦/٢، مجلة العدالة، العدد١٧، ١٩٧٥، ص٨١٧.

(٢) قرار محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً)، رقم ٣١٠/انضباط/تمييز/٢٠٠٩، بتاريخ ٢٠٠٩/٩/١٦، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة لعام٢٠٠٩، مرجع سابق، ص٤٤٣ – ٤٤٤؛ وقرارها رقم ١٣٦/انضباط/تمييز/٢٠١٠، بتاريخ ٢٠١٠/٤/٧، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة لعام ٢٠١٠، مرجع سابق، ص٣٦٩ – ٣٧٠.

(٣) د.عبد الفتاح حسن: مرجع سابق، ص٢٧٥.

استقر القضاء الإداري الفرنسي في أحكامه العديدة على تأكيد هذا المبدأ(١)، فرفض مجلس الدَّولة الفرنسي تعدُّد العقوبات التأديبيَّة على الخطأ الواحد، حتى لو كانت هذه العقوبات من ضمن العقوبات الواردة في القانون، فرفض المجلس مثلاً الجمع بين عقوبة النقل التلقائي، وعقوبة خفض الدرجة(٢).

أما في لبنان، فقد نصّ المشرِّع في نظام الموظَّفين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدَّل، على أنَّه: "لا يجوز أن تُفرض أكثر من عقوبة واحدة على الموظَّف نفسه في القضية نفسها، ما لم تكن العقوبة الثانية صادرة عن مجلس التأديب، أو عن رئيس أعلى، وفي هذه الحالة تلغى العقوبة الأولى"(٣).

كما نصّ المشرِّع اللبناني في قانون إنشاء التفتيش المركزي رقم (١١٥) لسنة ١٩٥٩، على أنَّه: "عندما تفرض على المخالف نفسه، في القضية ذاتها، عدة عقوبات تأديبيَّة من مراجع مختلفة، تُطبَّق في هذه الحالة خلافاً لأي نصّ آخر العقوبة الأشد"(٤).

وقد كرَّس القضاء الإداري اللبناني هذا المبدأ في أحكامه، فجاء في حكم لمجلس شورى الدَّولة اللبناني "إنَّ المبادئ العامَّة تمنع فرض عقوبتين على موظَّف ما لذات المخالفة، وإذا تضمن القرار التأديبي فرض عقوبة ثانية على المستدعي عن ذات المخالفة التي سبق أن عوقب عليها، فيكون هذا القرار مستوجباً للإبطال لمخالفته القانون"(٥).

أما في العراق، فقد نصّ المشرِّع في قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام – السالف الذكر – على أنَّه: "لا يجوز فرض أكثر من عقوبة بموجب هذا القانون عن فعل واحد"(٦).

وبدوره كرَّس القضاء الإداري العراقي هذا المبدأ في أحكامه، فجاء في أحد أحكام محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً): "لا يجوز للإدارة معاقبة الموظَّف بعقوبتين انضباطيتين عن

---

(1) C.E. 23 - 11 - 1951, Hartmann, Rec, p548. ; C.E. 2 - 11 - 1957, Bertault, Rec, p575. –
أشارت إليهما: د.تغريد النعيمي: مرجع سابق، ص٣٤٠.

(2) C.E.23 - 4 - 1958, A.J.D.A.1958, II, P383 C'est "en vertu d'un principe general du droit dont le respect s'impose méme en I'absence d'un texte expres, qu'une infraction ne peut servir de base â deux mesures repressives".

أشارت إليه: د.زهوة عبد الوهاب: مرجع سابق، هامش رقم ٢، ص١٩٣.

(٣) الفقرة (٨) من المادة (٥٩) من نظام الموظَّفين العموميين اللبناني، الصادر بالمرسوم الاشتراعي، رقم (١١٢)، لسنة ١٩٥٩ المعدَّل.

(٤) الفقرة (٦) من المادة (١٩) من قانون إنشاء التفتيش المركزي، رقم (١١٥)، لسنة ١٩٥٩.

(٥) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ٥، بتاريخ ١٩٧٨/١/١٢، قدوره/الدَّولة، اجتهادات القضاء الإداري في لبنان، الجزء الأوَّل، مرجع سابق، ص٣٢.

(٦) المادة (٢٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

فعل واحد وفقاً لما قررته المادة (٢٠) من قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١"[١].

يتضح – مما سبق – أنَّ التشريعات في كلّ من لبنان والعراق، قد نصَّت على عدم جواز تعدُّد العقوبات التأديبيَّة على المخالفة الواحدة، كما أنَّ القضاء الإداري (في الدول محل دراستنا) أكَّد ذلك، وجعله من المبادئ القانونيَّة العامَّة التي تطبق، سواء نصّ المشرِّع عليها أم لم ينص.

الفرع الثالث: عدم رجعية العقاب التأديبي

مقتضى هذا المبدأ هو أنَّ العقاب التأديبي لا يرتب أثره إلاَّ من تاريخ إيقاعه، ولا يجوز أن يكون له أي مفعول رجعي، إلاَّ إذا نصّ القانون على ذلك[٢]. وليس ذلك إلاَّ تطبيق لما تقتضيه المبادئ القانونيَّة العامَّة، من عدم رجعية القرارات الإداريَّة الفرديَّة؛ فلا يجوز أن يمتد أثر العقاب إلى تاريخ وقوع المخالفة مهما بلغت من خطورة، وكذلك الأمر في الحالات التي يُلغى فيها العقاب لعيب في الشكل، فلا يجوز عند إيقاع عقوبة من جديد أن يمتد أثرها إلى تاريخ وقوع العقاب الملغى، فإذا ما وقع العقاب بخلاف ذلك كان جزاءه الإبطال في ما تضمن من أثر رجعي[٣]. ويرد استثناء على هذا المبدأ، هو قاعدة تطبيق القانون الأصلح للمتهم (رجعية العقاب الأصلح للمتهم) المطبق في القانون الجزائي.

وقد تباينت الاتجاهات القضائيَّة في ذلك، ففي فرنسا، نجد أن المجلس الدستوري يعتبر مبدأ عدم رجعية الأعمال الإداريَّة في منزلة النصوص الدستورية، في المسائل التي لها صفة العقاب أو التأديب[٤]، فإذا ما طُعِنَ أمام المجلس الدستوري الفرنسي بنص قانون ما، يسمح بالأثر الرجعي لقرارات ذات طابع عقابي أو تأديبي، فإنَّ المجلس لن يتردد بإبطال النص المطعون فيه[٥].

كما أنَّ القضاء الإداري الفرنسي قد تبنى مبدأ عدم رجعية العقاب التأديبي في العديد من أحكامه، فقد قضى مجلس الدَّولة الفرنسي، في أحد أحكامه بأن العقاب يكون غير مشروع إذا ما طُبِّق

---

(١) قرار محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً)، رقم ٢١٦/١٩٦/انضباط/تمييز/٢٠٠٨، بتاريخ ٢٠٠٨/٩/١٨، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة لعام ٢٠٠٨، مرجع سابق، ص٤٧٣ – ٤٧٥؛ وقرارها رقم ٧٢٨/انضباط/٢٠١٠ بتاريخ ٢٠١٠/٦/٢٤، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة لعام ٢٠١٠، مرجع سابق، ص٤١٩ – ٤٢٠.

(٢) د.محيي الدين القيسي: مرجع سابق، ص٣٥٥.

(٣) د.عبد الفتاح حسن: مرجع سابق، ص٢٧٧.

(٤) قرار المجلس الدستوري الفرنسي

- ***C.C.F.Arrêt bo. 109/79. 9 janv 1980 D.C.; Rec, p 29, Dalloz, 1980, p.249; Note: J.M. Auby.***

أشار إليه: المستشار زياد شبيب: مرجع سابق، ص٧.

(٥) د.تغريد النعيمي: مرجع سابق، ص٣٥٤.

بأثر رجعي، أي إذا امتدت آثاره إلى وقت سابق على صدوره(١). وقد طَبَّق المجلس الاستثناء الوارد على المبدأ في قراراته، إلاَّ أنَّه استبعد تطبيق الاستثناء في مجال المخالفات التي يكون فيها الإخلال بالنظام الاقتصادي للبلد(٢).

وقد سار القضاء اللبناني على نهج نظيره الفرنسي، وأخذ بتطبيق المبدأ والاستثناء الوارد عليه، مؤسساً قضاءه على المبادئ العامَّة المنصوص عليها في قانون العقوبات اللبناني(٣). فجاء في قرار لمجلس شورى الدَّولة "أنَّ كلّ قانون يعدِّل شروط التجريم، أو حتى الملاحقة، يطبق على الجرائم السابقة إذا كان أكثر مراعاة للمتهم، وهذا المبدأ يجري تطبيقه في قضايا تأديب الموظَّفين، وفقاً لما ذهب إليه هذا المجلس"(٤).

وفي قرار لاحق للمجلس ذاته جاء فيه أنَّه: "لا يجوز قانوناً للتدبير الإداري النافذ، الذي يتسم بصفة العقوبة، أنْ يشمل حالات سابقة، دون قيام نصّ قانوني صريح لجهة مفعوله الرجعي، ولناحية شموله تلك الحالات، وإذا قضى القرار التأديبي بما يخالف قاعدة عدم رجعية القوانين والأنظمة، فيكون مستوجب الإبطال"(٥).

أما في العراق، فلم نجد في التشريعات الإداريَّة، ولا في آراء القضاء الإداري، ما يدل على الأخذ بهذا المبدأ. ويمكن الرجوع إلى المبادئ العامَّة لقانون العقوبات بذلك؛ إذ يستمد القانون التأديبي للوظيفة العامَّة مبادئه القانونيَّة العامَّة من المبادئ الأساسية المستقرة في مجال العقاب الجزائي. هذا وقد نصّ المشرِّع العراقي في قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل، على أنْ: "يراعي مجلس الانضباط العام عند النظر في الطعن أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائيَّة، وبما يتلاءم وأحكام هذا القانون..."(٦). وجاء في قانون مجلس شورى الدَّولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدَّل، على أنَّه: "تسري أحكام قانون المرافعات المدنيَّة رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩، وقانون الإثبات رقم

(1) C.E.18 - 7 - 1919, Rec., p637.

أشارت إليه: د.زهوة عبد الوهاب: مرجع سابق، ص٢٠٢.

(2) C.E.22 - 11 - 1958, Rec., p1047; C.E.16 - 5 - 1956, R.D., Rec., p1172.

أشارت إليه: د.زهوة عبد الوهاب: مرجع سابق، ص٢٠٢.

(٣) المادتان (٣، ٤) من قانون العقوبات اللبناني، رقم ٣٤٠، لسنة ١٩٤٣ المعدَّل.

(٤) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ١١، بتاريخ ١٩٦١/١/١٠، م.ج/الدَّولة، المجموعة الإداريَّة، ١٩٦١، ص٥٢.

(٥) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ١٦١، بتاريخ ١٩٦٣/١/٢٩، الزين/الدَّولة، المجموعة الإداريَّة، ١٩٦٣، ص٤١.

(٦) البند (خامسا) من المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

(١٠٧) لسنة ١٩٧٩، وقانون أصول المحاكمات الجزائيَّة رقم (٢٣) لسنة ١٩٧١، وقانون الرسوم العدلية رقم (١١٤) لسنة ١٩٨١، في شأن الإجراءات التي تتبعها المحكمة الإداريَّة العليا، ومحكمة القضاء الإداري، ومحكمة قضاء الموظَّفين في ما لم يرد فيه نصّ خاص في هذا القانون"[١]. وبذلك يمكننا الرجوع إلى قانون العقوبات العراقي، لإقرار هذا المبدأ، فقد نصّ على أنَّه: "لا عقاب على فعل أو امتناع، إلاَّ بناء على قانون، ينص على تجريمه وقت اقترافه، ولا يجوز توقيع عقوبات، أو تدابير احترازية لم ينص عليها القانون"، كما نصّ أيضاً، على أنَّه: "أما إذا جاء القانون الجديد مخفِّفا للعقوبة فحسب، جاز للمحكمة التي أصدرت الحكم ابتداء، إعادة النظر في العقوبة المحكوم بها، على ضوء أحكام القانون الجديد..."[٢]. وبذلك يمكننا تطبيق الاستثناء الوارد في قانون العقوبات(رجعية العقاب الأصلح للمتهم) في القانون التأديبي، وفقاً لهذا النص.

(١) البند (حادي عشر) من المادة (٧) من قانون مجلس شورى الدَّولة العراقي، رقم ٦٥، لسنة ١٩٧٩ المعدَّل، منشور في الوقائع العراقيَّة، العدد ٢٧١٤، بتاريخ ١٩٧٩/٦/١١.

(٢) المادتان (١، ٢) من قانون العقوبات العراقي، رقم ١١١، لسنة ١٩٦٩ المعدَّل.

المبحث الرابع

الإجراءات التأديبيَّة وطرق انقضاء العقوبة التأديبيَّة

إنَّ الإجراءات التأديبيَّة هي الخطوات المنظمة، الواجب اتِّباعها للتثبت مما نسب إلى الموظَّف من مخالفة تأديبيَّة، تمهيداً لفرض العقاب عليه، أو تبرئته مما نُسِبَ إليه. ونظراً لما تسببه العقوبات التأديبيَّة من آثار تصيب الموظَّف العام في عمله ومميزاته الوظيفيَّة أو قد تصيب الوظيفة ذاتها، الأمر الذي يجعله يفقد الوظيفة المنتمي إليها وفقاً لإحدى العقوبات المُنهية للوظيفة، حرص المشرِّع على توفير مجموعة من الضمانات (سابقة، ومعاصرة، ولاحقة) لفرض العقاب، لتوفر الطمأنينة والحماية للموظَّف من تعسُّف الإدارة، ابتداء من التحقيق الإداري وإجراءاته وضمانته، ومروراً بالوقف الاحتياطي، وانتهاءً إمَّا بفرض العقاب من قبل السُّلطة الإداريَّة أو الإحالة إلى مجالس أو هيئات التأديبيَّة حيث الإدانة أو التبرئة، وفقاً للنظام الوظيفي المتبع في كلّ دولة على حدة.

كما حدد المشرِّع مجموعة من الطرق، تنتهي بها العقوبة التأديبيَّة، وهي تكون إما بالطرق الطبيعة المتمثلة بتنفيذ العقوبة، أو بوفاة الموظَّف، أو بصدور قانون عفو عام، أو عن طريق محو العقوبة، كما أنَّ هنالك طرقاً استثنائية، تقضي على العقوبة التأديبيَّة، تتمثل بسحب القرار التأديبي القاضي بالعقوبة، أو بالطعن قضائياً بالقرار التأديبي، وكل منها له أثره بحيث إنَّ البعض منه قد يمتد إلى المستقبل، والبعض الآخر يرجع على القرار بأثر رجعي، ويجعله كأنه لم يكن.

وعليه، سوف نقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، فنخصص المطلب الأوَّل منهما لدراسة الإجراءات التأديبيَّة، والمطلب الثاني لدراسة طرق انقضاء العقوبة التأديبيَّة.

المطلب الأوَّل: الإجراءات التأديبيَّة والآثار المترتبة عليها

الإجراءات التأديبيَّة، هي تلك الخطوات والمراحل الإجرائية المنظمة، التي يتعيَّن على السُّلطة الإداريَّة المختصَّة اتباعها للتحقق من ارتكاب الموظَّف المتهم المخالفة التأديبيَّة المنسوبة إليه، تمهيداً لتوقيع العقاب التأديبي أو تبرئة ساحته مما نسب إليه، وهذه المجموعة من الإجراءات تضمن حماية الموظَّف من تعسُّف الإدارة، كما تضمن صحة القرار التأديبي وسلامته، وتبدأ هذه الضمانات بإجراء التحقيق التأديبي مع الموظَّف المتهم بارتكاب المخالفة، ومواجهته بالتهمة المنسوبة إليه، لكي يتسنى له الدفاع عن نفسه في ما نسب إليه، ولكي تتمكن الجهة المختصَّة بالتحقيق من اكتشاف المخالفة المُرتكبة، ومعرفة الظروف التي أدت إلى وقوعها من قبل الموظَّف المذنب، والتي تنتهي في العادة إما بثبوت التهمة عليه، أو ببراءته منها. كذلك يضمن المشرِّع للإدارة حقوقها، من خلال حمايته للمصلحة العامَّة، فيجيز للإدارة وقف الموظَّف عن العمل احتياطياً، كإجراء احترازي، إذا كانت المخالفة المرتكبة من

المخالفات الجسيمة التي تكون لها آثار كبيرة على المرفق العام الذي ينتمي إليه الموظَّف، وأخيراً ينتهي من التحقيق، إمَّا بصدور القرار القاضي بالبراءة، أو بصدور القرار التأديبي القاضي بالعقوبة، أو بصدور قرار الإحالة إلى الجهة المختصَّة بالتأديب، حسب كلّ نظام وظيفي. وعليه، سوف نقوم بتقسيم هذا المطلب إلى فرعين: الفرع الأوَّل منهما نخصِّصه لدراسة التحقيق التأديبي، والفرع الثاني لدراسة الوقف الاحتياطي.

الفرع الأوَّل: التحقيق التأديبي

يُعدُّ التحقيق التأديبي من الضمانات السابقة على توقيع العقوبة التأديبيَّة، وهدفه التأكد من صحة المخالفة المنسوبة إلى الموظَّف المتهم، ومعرفة ظروفها، والبحث بالأدلة التي تثبت صحة الوقائع المنسوبة إليه، كما يشكل المرحلة التحضيرية الضرورية التي تُبنى عليها كافة إجراءات الدعوى التأديبيَّة، لذا يجب أن يرتكز التحقيق على الأسس السليمة والمقومات الأساسية، من خلال إناطة إجراءته بالسُّلطة المختصَّة التي يحدِّدها المشرِّع، ومن خلال التزام هذه السُّلطة بالإجراءات الشكلية المحدَّد لها لمباشرة التحقيق، مع مراعاة الحدود التي أوجبها القانون لتلك السُّلطة في تأكيد أو تفنيد الاتهامات الموجهة للموظَّف المتهم.

وعليه، سوف نقوم بتقسيم هذا الفرع إلى ثلاثة بنود؛ بحيث نخصص البند الأوَّل لدراسة السُّلطة المختصَّة بالإحالة إلى التحقيق، والبند الثاني لدارسة السُّلطة المختصَّة بالتحقيق وإجراءاته، والبند الثالث لدراسة ضمانات التحقيق التأديبي.

أوَّلاً: السُّلطة المختصَّة بالإحالة إلى التحقيق

يُعدُّ تحديد الجهة المختصَّة بالإحالة إلى التحقيق من الأمور الجوهرية، وذلك لأنَّ صدور قرار بإحالة الموظَّف من سلطة غير مختصة يترتب عليه بطلان التحقيق، والآثار المترتبة عليه، وأهمها القرار التأديبي المطعون فيه؛ وقد أناطت التشريعات (في الدول محل دراستنا) السُّلطة التي تُسند إليها صلاحية الإحالة إلى التحقيق، بالسُّلطة الرئاسية العليا، لذلك فسلطة الإحالة في فرنسا، لا تختلف عن سلطة الإحالة في لبنان والعراق؛ وعليه، سنتناول كلا منها تباعاً، وذلك كما يأتي:

١. في فرنسا:

السُّلطة المختصَّة بالاتهام والإحالة إلى التحقيق في فرنسا، هي نفسها المختصَّة بالتأديب، وتعد الأخيرة أحد فروع السُّلطة الرئاسية، فهي تنتمي بطبيعتها إلى السُّلطة الرئاسية التي تملك سلطة التعيين[١].

---

(١) د.عمرو فؤاد أحمد بركات: مرجع سابق، ص١٢٢، وينظر كذلك:

Plantey (A.): op. cit., p.314.

وعليه، فإن الرئيس الإداري الأعلى هو الذي يأمر بإجراء التحقيق التأديبي مع الموظَّف، أما الرئيس المباشر، فإنَّ دوره يقتصر على اتخاذ الإجراءات الضرورية والمستعجلة، وعلى رفع تقرير إلى الرئيس المحلي الذي يُخطر بدوره (السُّلطة المختصَّة بالتأديب)، والتي لها أن تحيل الموظَّف إلى التحقيق أو لا تحيله(١).

٢. في لبنان:

نصّ المشرِّع اللبناني في المرسوم الاشتراعي الخاص بإنشاء التفتيش المركزي ذي الرقم (١١٥) لسنة ١٩٥٩، صراحة على حق الوزير والمدير العام بإصدار تكاليف خاصَّة للتفتيش المركزي بأجراء التحقيق والتفتيش؛ وعليه، فإنَّ الجهة المختصَّة بإصدار الأمر في بدء التحقيق هي: شاغلو الوظائف العليا في الإدارات (المدير العام والمحافظ) إلى جانب الوزير(٢). أما بخصوص الرئيس المباشر، فيحق له – فقط –اقتراح إحالة أي موظَّف تابع له على الرئيس الأعلى لأجراء التحقيق معه، ويُحال الموظَّف عندئذ بعد موافقة الرئيس الأعلى.

٣. في العراق:

أما في العراق، فقد أناط المشرِّع العراقي في قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل، سلطة إحالة الموظَّف إلى التحقيق بالوزير، بالنسبة لأي موظَّف من موظَّفي وزارته، ويمتلك رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة الصلاحيات ذاتها(٣)، وكذلك رئيس الدائرة بالنسبة لموظَّفي دائرته(٤).

ثانياً: السُّلطة المختصَّة بالتحقيق وإجراءاته:

المرحلة التالية التي تعقب الإحالة هي إجراءات التحقيق التي يوكل أمر القيام بها إلى سلطة تختلف – غالباً – عن تلك التي تحيل الموظَّف إلى التحقيق، وفقاً لما يقرِّره المشرِّع لذلك في النظام المتبع في كلّ دولة على حدة. وعليه، سوف نقوم بدراسة هذه السلطات تباعاً، في كلّ من فرنسا ولبنان والعراق، وذلك كما يلي:

---

(١) د.عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر: مرجع سابق، ص١٠٠.

(٢) المادة (١٢) من قانون إنشاء التفتيش المركزي، رقم (١١٥)، لسنة ١٩٥٩؛ والفقرة (١) من المادة (٧) من قانون التنظيم الإداري اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي، رقم ١١٦، لسنة ١٩٥٩.

(٣) البند (أوَّلاً) من المادة (١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

(٤) المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

١. في فرنسا

يُناط التحقيق التأديبي – في العادة – بالرئيس المحلي للمرفق؛ حيث يمكنه أن يقوم بالتحقيق بنفسه، أو أن يختار لذلك موظَّفاً من المرفق الذي ينتمي إليه الموظَّف المتهم، ليعهد إليه بإجراء التحقيق(١). كما أجاز المشرِّع في المرسوم رقم (٣١١) بتاريخ ١٤/شباط/١٩٥٩، لمجلس التأديب، أن يأمر بإجراء كافة التحقيقات الضرورية، إذا لم يستطع الحكم بوضوح على الوقائع والأعمال المنسوبة إلى الموظَّف، أو على الظروف التي تمت الوقائع في ظلها(٢). كما ألزم المشرِّع المجلس التأديبي بإبداء رأيه خلال مدَّة شهر من تاريخ تسلمه القضية، وقد تمتد المدَّة إلى ثلاثة أشهر من تاريخ بدء إجرائه التحقيق، عندما يلجأ المجلس إلى إجراء التحقيق بنفسه(٣).

وللمحقق في نطاق مهمته، سلطات معيَّنة، فله القيام بفحص المستندات التي يكون لها أثر في التحقيق للوقوف على المخالفة، وله أيضاً، الاطلاع على الوسائل المستعملة في ارتكاب المخالفة، كما له أن يُجري تفتيش الموظَّف ومسكنه، ويتولى ضبط الأشياء التي يتمخض عنها التفتيش، والتي لها علاقة بالمخالفة المرتكبة، ثمَّ يواجه الموظَّف بهذه الأشياء، ويُحرِّر بها كشفاً أو بياناً وصفياً، ويضعه في ملف التحقيق، وثم يقوم بإرسال الأشياء المضبوطة إلى الجهة المختصَّة(٤).

ونظراً لما للتفتيش من آثار خطيرة بصفة عامة، باعتباره قيداً على الحريات، وبصفة خاصَّة على الموظَّف، فإنَّ المحقق لا يلجأ إليه إلاَّ إذا وجد دلائل أكيدة على أهميته في الوصول إلى الحقيقة، أو كانت هناك ضرورة تقتضيها، ورضي المتهم بإجرائه، أما إذا رفض الموظَّف المتهم إجراء التفتيش، فإنَّ رفضه هذا ينطوي على قرينة خطيرة على ارتكاب المخالفة، وليس له أن يؤسس اعتقاده على ذلك، وإنَّما

---

(1) Serge Salon: op.cit, p.218.

(2) Art. (3).du Décret N°59 - 311 du (14) Février 1959, portant réglement d'admistration publique et relatif à la procedure disciplinaire concernant les fonctionnaires: " S'il ne se juge pas suffisamment éclairé sur les faits reprochés à l'intéresse ou les circonstances dans lesquelles ces fails ont été commis, le conseil de discipline peut ordonner une enquête".

قاعدة التشريعات الفرنسية منشور على الموقع الإلكتروني: *www.Legifrance.gour.fr - droit - francais*؛ آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٤/١٠/٥.

(3) Art. (5).du Décret N°59 - 311 du (14) Février 1959: " L' avis du conseil de discipline doit intervenir dans le délai d'un mois à compter du jour ou ce conseil a été saisi. ce délai est porté à trois mois lorsqu'il est procédé à une enquête…….".

قاعدة التشريعات الفرنسية منشور على الموقع الإلكتروني: *www.Legifrance.gour.fr - droit - francais*؛ آخر زيارة للموقع بتاريخ ٢٠١٤/١٠/٥.

(٤) د.عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر: مرجع سابق، ص١٠١.

يجب عليه تطبيق الفقرة (٢) من المادة (٥٣) من قانون الإجراءات الجزائية، ويستعين بمأمور الضبط القضائي لاتخاذ الإجراءات اللازمة في حال التلبس بالمخالفة[١]. كما يمكن للمحقق سماع الشهود دون حلف اليمين، وفي غياب الموظَّف، كذلك يمكن للمحقق أن يقوم بسماع شهود الموظَّف، وله أن يحدِّد الشهود الذين يرغب في سماعهم، وفقاً لما تقتضيه مهمته[٢].

وبعد الانتهاء من إجراءات التحقيق، وتوصل المحقق إلى قناعة بأنَّه قد أكمل جمع كافة العناصر الكافية للاتهام، يجب عليه إعداد تقرير مفصل بالتحقيق، ويقوم بإرساله مع كافة مستندات التحقيق إلى الرئيس المحلي، الذي يتأكد من إتمام التحقيق، فإذا ما تبين له أن التحقيق يشوبه النقص أو القصور، فإنَّه يطلب إجراء تحقيق تكميلي، من دون أن يطلب من المحقق تعديل تقريره الأول[٣]. وعندما يصل التحقيق إلى درجة اعتباره تاماً وصالحاً للفصل، يقوم رئيس المرفق بإعداد ملف يتضمن كلّ مستندات التحقيق، مقسمة ومرقمة، ثمَّ يقوم بإخطار الموظَّف بالأخطاء المنسوبة إليه، بكتاب مضمون في موطنه، ويحدد له مدَّة للاطلاع على الملف، وبعد الانتهاء من هذه الإجراءات يقوم الرئيس المحلي بإرسال الملف إلى الجهة المختصَّة بالتأديب (رئيس الوزراء، أو الوزير المختص، ومن يُفوِّض بالتأديب) لفرض العقاب المناسب على الموظَّف المتهم، أو تبرئته بحسب ما توصلت إليه نتائج التحقيق[٤].

٢. في لبنان:

يعتبر حق الجهات الإداريَّة بالقيام بإجراءات التحقيق في المخالفات والأخطاء التأديبيَّة التي تكتشفها، حقاً أصيلاً، ينبع من اختصاص هذه الجهات بالرقابة الإداريَّة والسُّلطة التسلسلية على الموظَّفين التابعين لها[٥]. وعلى الرغم من إنشاء المشرِّع جهاز التفتيش المركزي بالمرسوم الاشتراعي رقم (١١٥) لسنة ١٩٥٩، وأناط به مسؤولية التفتيش والتحقيق، إلاَّ أنَّه لم يسلب هذا الحق من الإدارة. وذلك لأنَّ جهاز التفتيش المركزي أنشئ لإكمال الرقابة التسلسلية الداخليَّة التي هي من حق الرؤساء؛ بل هي واجب عليهم، فهو لم يُنشأ مطلقاً للحلول محل الإدارة في هذه المهمات[٦].

وقد أكد المشرِّع الإداري ذلك في المرسوم الاشتراعي المتعلق بتنظيم الإدارات العامَّة في لبنان

---

(١) محمد رشوان أحمد: أصول القانون التأديبي، الطبعة الأولى، مطبعة وهران التجارية، القاهرة – مصر، ١٩٦٠، ص١٣٧.

(٢) د.زهوة عبد الوهاب: مرجع سابق، ص٢٥٣.

(٣) د.ضامن العبيدي: مرجع سابق، ص١٤٢.

(4) ***Plantey (A): op.cit.p.314***

(٥) د.زهوة عبد الوهاب: مرجع سابق، ص٢٧٧.

(٦) التقرير السنوي لهيئة التفتيش المركزي، عن أعمال وأجهزة التفتيش، التقرير الحادي عشر، لعام ١٩٧٣ – ١٩٧٤، المنشور في الجريدة الرسمية، ملحق العدد٢٥، بتاريخ ١٩٧٥/٣/٧.

رقم (١١١) لسنة ١٩٥٩؛ حيث أناط مسؤولية إجراء التحقيق في المخالفات والأخطاء الإداريَّة بالجهات الإداريَّة، إذ نصّ على أنْ "يراقب المدير العام سَير العمل بتفتيشه الدوائر والموظَّفين، ويتخذ التدابير اللازمة لمعاقبة المخطئين، وإصلاح الأخطاء، واتخاذ التدابير التي تؤول إلى تلافيها..."[١]. وعليه، فإنَّ الاختصاص بالتحقيق التأديبي في لبنان مناط بجهتين، هما:

أ. **الجهة الرئاسية:** تمارس الجهة الإداريَّة هذا الاختصاص عن طريق تكليف أحد الرؤساء المباشرين للموظَّف المتهم بالتحقيق معه، أو من خلال انتداب أحد موظَّفي الإدارة من نفس رتبة الموظَّف المتهم أو أعلى منها، ويتم ذلك من خلال حصر المخالفات المسلكية في نطاق ضيق. ومن الملاحظ أن المشرِّع اللبناني لم يضع تنظيماً متكاملاً للتحقيق التأديبي، لا سيما عندما تتولاه الإدارة[٢]، وقد أعلن القضاء الإداري عن حقيقة هذا الأمر عندما جاء في أحد أحكامه: "إنَّ الأصول الجوهرية في التحقيق والحكم، هي تلك الإجراءات التي لا بد من اتباعها باعتبارها من مقومات التحقيق والحكم، لاتصالها بالانتظام العام والمبادئ العليا التي قد ينص القانون الوضعي عليها صراحة، أو يكرس مضمونها أو آثارها. وعند عدم وصف القانون إجراءً ما بأنَّه جوهري، فإنَّ هذا الوصف يعود للقاضي"[٣].

ويطبق في إجراءات المحاكمات التأديبيَّة القواعد الآمرة في المحاكمات المدنيَّة، فينتقل المحقِّق إلى الإدارة التي يوجد فيها الموظَّف المطلوب التحقيق معه، ويتصل بالرئيس المباشر للموظَّف، ويبين له صفته، ويطلب منه حضور الموظَّف لسماع أقواله، بعد أن يعلمه بالمخالفة المنسوبة إليه، ليتمكن من الدفاع عن نفسه، ثمَّ يقوم المحقق بتنظيم محضر يدون فيه أقوال الموظَّف المتهم في ما نسب إليه، ومن ثمَّ يتلوه عليه، ويوقع عليه كلّ من الموظَّف المتهم، والمحقق، وكاتب المحضر إنْ وجد، فإذا امتنع الموظَّف المتهم عن التوقيع، أشير إلى ذلك في المحضر، كما يَسمع المحقق أقوال الشهود، ويُنظِّم محضراً بأقوالهم، ويتلى عليهم، ويوقع كلّ منهم على أقواله، إضافة إلى توقيع المحقق[٤]. وأخيراً يقوم المحقق بتنظيم تقرير عام عن التحقيق، يرفعه إلى الرئيس الذي كلَّفه بالتحقيق مع ملف التحقيق كاملاً.

ب. **هيئة التفتيش المركزي:** تتولى هذه الهيئة الرقابية سلطتي التفتيش والتحقيق معاً، وفقاً لما أناط بها المشرِّع من سلطات؛ حيث نصَّ المشرِّع في المرسوم الاشتراعي الخاص بأصول التفتيش رقم (٢٨٦٢)

---

(١) المادة (٧) من المرسوم الاشتراعي المتعلق بتنظيم الإدارات العامَّة في لبنان، رقم ١١١، بتاريخ ١٢ حزيران ١٩٥٩.

(٢) علي مرهج أيوب: النظام التأديبي، مرجع سابق، ص٥٢٤.

(٣) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ٧٤، بتاريخ ١٩٩٣/١/٢٥، مجلة القضاء الإداري، العدد٧، ١٩٩٤، ص١٤٥.

(٤) د.زهوة عبد الوهاب: مرجع سابق، ص٢٧٨ - ٢٧٩.

لسنة ١٩٥٩على التالي: "يتولى التفتيش إما المفتش العام أو المفتش أو المفتش المعاون على السواء"[١].

ويقوم المفتش بالتحقيق بناءً على تكليف صادر من رئيس إدارة التفتيش، أو من رئيس مجلس الخدمة المدنيَّة، أو من رئيس ديوان المحاسبة، أو من المدعي العام لدى ديوان المحاسبة إذا كان التحقيق يتعلق بمخالفة مالية، أو من الوزير أو المدير العام التابع له الموظَّف المتهم[٢]. وينتقل المفتش إلى الإدارة التي يوجد فيها الموظَّف المطلوب التحقيق معه، ويتصل بالرئيس المباشر للموظَّف، ويبين له صفته، وصورة من هويته، وصورة من التكليف، ويطلب منه حضور الموظَّف لسماع أقواله[٣]، بعد أن يعلمه بالمخالفة المنسوبة إليه، ليتمكن من الدفاع عن نفسه، ثمَّ يقوم المحقق بتنظيم محضر يدون فيه أقوال الموظَّف المتهم في ما نسب إليه، ومن ثمَّ يتلوه عليه، ويوقع عليه كلّ من الموظَّف المتهم، والمحقق، وكاتب المحضر إن وجد، فإذا امتنع الموظَّف المتهم عن التوقيع، أشير إلى ذلك في المحضر[٤]، كما يسمع المحقق أقوال الشهود، ويحلف الشاهد باليمين القانوني[٥]، وينظم المحقق محضراً بأقوالهم ويتلى عليهم؛ ويوقع كلّ منهم على أقواله، إضافة إلى توقيع المحقق، كما يحق للمفتش استجواب الموظَّفين والاستماع إلى الأفراد، وينظم محضراً بأقوالهم ويتلى عليهم، ويطلب منهم توقيعه[٦]. وعلى المحقق أن لا يقتنع باعتراف المتهم؛ بل يتعيَّن عليه البحث في الأدلة الأخرى التي تؤيد الاتهام، خشية أن يعدل المتهم عن اعترافه لسبب أو لآخر[٧]، كما يحق للمفتش اتخاذ كافة التدابير الاحترازية التي تقتضيها سلامة التحقيق، ومنها توقيف الإجازات أثناء التفتيش، وتكليف الموظَّفين العمل خارج ساعات الدوام الرسمي، وتوقيف الموظَّفين الذين يتناولهم التفتيش عن العمل مؤقَّتاً، بشرط إعلام الوزير المختص للبت في الأمر خلال (٢٤) ساعة من اتخاذ التدبير، كما يُعلم رئيس إدارة التفتيش، ويحق للمفتش العام والمفتشون الاطلاع على جميع المستندات والسجلات والقيود والأوراق في الدوائر التي يتولون تفتيشها، ويأخذون صوراً عنها، في ما عدا المستندات التي ترتدي طابع السرية، فلهم فقط الاطلاع عليها، دون أخذ أي صورة منها، إلاَّ بتفويض من رئيس الوزراء بعد موافقة الوزير المختصّ[٨].

---

(١) المادة (٢) من المرسوم الاشتراعي الخاص بأصول التفتيش، رقم (٢٨٦٢)، بتاريخ ١٩٥٩/١٢/١٦.

(٢) الفقرة (٦) من المادة (١٢) من المرسوم الاشتراعي الخاص بإنشاء التفتيش المركزي، رقم (١١٥)، لسنة ١٩٥٩.

(٣) الفقرة (٢) من المادة (١٧) من المرسوم الاشتراعي الخاص بإنشاء التفتيش المركزي، رقم (١١٥)، لسنة ١٩٥٩.

(٤) المادة (٨) من المرسوم الاشتراعي الخاص بأصول التفتيش، رقم (٢٨٦٢)، لسنة ١٩٥٩.

(٥) المادة (٢٩) من نظام المجلس التأديبي العام للموظفين، رقم (٧٢٣٦)، لسنة ١٩٦٧.

(٦) المادتان (٧، ٨) من المرسوم الاشتراعي الخاص بأصول التفتيش، رقم (٢٨٦٢)، لسنة ١٩٥٩.

(٧) علي مرهج أيوب: النظام التأديبي العام، مرجع سابق، ص٥٢٩.

(٨) الفقرات (٤، ١، ٢) المادة (١٦) من المرسوم الاشتراعي الخاص بإنشاء التفتيش المركزي، رقم (١١٥)، لسنة ١٩٥٩.

وأخيراً يقوم المفتش بتنظيم تقرير عام عن التحقيق يرفعه إلى المفتش العام متضمناً اقتراحه، فإذا وجد المفتش العام أن هناك نقصاً في التقرير أو خطأ يمكن تداركه أعاده إليه لإكمال النقص، أما إذا تبين للمفتش أن المخالفة تشكل جرماً جزائياً، فله اقتراح ملاحقه الموظَّف المتهم أمام القضاء الجزائي من دون انتظار نتائج التفتيش[١]. ويقوم رئيس إدارة التفتيش المركزي بإرسال نسخة من التقرير إلى الوزير المختص وإلى مجلس الخدمة المدنيَّة، وإذا كان التحقيق في أمر مالي أرسل نسخة منه إلى المدعي العام لدى ديوان المحاسبة للتدقيق، وإعادته له مذيلاً بمطالعته واقتراحه[٢]. أما بخصوص التصرف بالتحقيق فيكون كما يلي:

ب-١- السُّلطة الرئاسية: إنَّ نتيجة التحقيق الذي تجريه الإدارة له ثلاثة سبُل، فأما أن ينتهي بالحفظ، إذا تبين للإدارة عدم صحة التهمة المنسوبة إلى الموظَّف المتهم، وإما أنْ تقوم الجهة الإداريَّة بفرض العقوبة التأديبيَّة الملائمة للمخالفة المرتكبة إذا كانت العقوبة المفروضة من ضمن صلاحيتها التي منحها إياها المشرِّع، فإذا لم تكن من ضمن هذه الصلاحيات اقترح الرئيس على الرئيس الذي يعلوه فرض العقوبة الأشد[٣]، وإما أن تحيل التحقيق مع الملف كاملاً إلى الهيئة العليا للتأديب، إذا كانت المخالفة المرتكبة من المخالفات الجسيمة، وتستحق عقوبة شديدة من عقوبات الدرجة الثانية.

ب-٢- هيئة التفتيش المركزي: يَعرُض رئيس هيئة التفتيش المركزي تقرير التفتيش على الهيئة في خلال شهر من تاريخ تقديمها، أما إذا كان التقرير من التقارير المالية، فتسري مدَّة الشهر عليها من تاريخ إعادتها مع المطالعة من المدعي العام في ديوان المحاسبة، وعندئذ تتداول الهيئة في التقرير المعروض أمامها، ولها أن تفرض على الموظَّفين الدائمين، باستثناء موظَّفي الفئة الأولى، أياً من العقوبات التأديبيَّة من الدرجة الأولى والثانية، باستثناء عقوبة (إنزال الدرجة درجة واحدة أو أكثر ضمن الرتبة نفسها، وإنزال الرتبة، وإنهاء الخدمة، والعزل)، أما موظَّفو الفئة الأولى، فليس لها إلاَّ أنَّ تفرض عليهم عقوبات الدرجة الأولى[٤]، ويتولى رئيس إدارة التفتيش المركزي التحقيق والتفتيش معهم، كما يعرض رئيس إدارة التفتيش المركزي تقارير التفتيش مع مطالعته على الهيئة[٥].

وتقوم الهيئة أخيراً، بتبليغ قرارها الخاص بفرض العقوبة، إلى الإدارة التي ينتمي إليها الموظَّف المعاقب لتنفيذ العقوبة بحقه، كما تبلِّغ مجلس الخدمة المدنيَّة، والموظَّف المتهم بقرارها القاضي بالمعاقبة،

---

(١) المواد (١١، ١٢، ١٠) من المرسوم الاشتراعي الخاص بأصول التفتيش، رقم (٢٨٦٢)، تاريخ ١٩٥٩/١٢/١٦.
(٢) الفقرة (٢) من المادة (١٨) من قانون إنشاء التفتيش المركزي، رقم (١١٥)، لسنة ١٩٥٩.
(٣) الفقرة (٦) من المادة (٥٦) من نظام الموظَّفين العموميين اللبناني، رقم (١١٢)، لسنة ١٩٥٩ المعدَّل.
(٤) الفقرتان (١، ٢) من المادة (١٩) من قانون إنشاء التفتيش المركزي، رقم (١١٥)، لسنة ١٩٥٩.
(٥) الفقرتان (٤، ٥) من المادة (١٥) من قانون إنشاء التفتيش المركزي، رقم (١١٥)، لسنة ١٩٥٩.

وتبلِّغ المدعي العام في ديوان المحاسبة إذا كانت المخالفة المرتكبة متعلقة بقضايا مالية[١]. أما إذا كانت المخالفة المرتكبة من المخالفات الجسيمة، وتستحق عقوبة شديدة من عقوبات الدرجة الثانية التي ليست من ضمن اختصاصها، فتقوم هيئة التفتيش المركزي، بإحالة ملف التحقيق إلى الهيئة العليا للتأديب، لتأخذ ما يلزم بحق الموظَّف المتهم.

أما بخصوص الإحالة إلى هيئة العليا للتأديب، فإذا ما انتهى التحقيق التأديبي من الجهة المختصَّة به (السُّلطة الرئاسية أو جهاز التفتيش المركزي)، دون حفظ، أو صدور قرار تأديبي، يُحال الموظَّف المتهم إلى الهيئة العليا للتأديب من قبل سلطة التحقيق، وقد نصَّ المشرِّع في نظام الموظَّفين رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدَّل، على أنْ: "يحال الموظَّف على مجلس التأديب بمرسوم أو بقرار من السُّلطة التي لها حق التعيين، ويحال أيضاً، بقرار من هيئة التفتيش المركزي"[٢].

وقد استقر القضاء الإداري اللبناني على أن قرار الإحالة من القرارات التي لا يُقبل الطعن بها أمام مجلس شورى الدَّولة، وذلك لأنَّ الإحالة تعتبر عملاً تمهيدياً وليست قراراً إدارياً نافذاً من شأنه أن يرتب آثاراً قانونيَّة، ومنها إلحاق الضرر بصاحب العلاقة[٣]، كما أنَّ قبول مثل هذا الطعن من شأنه تعطيل المحاكمات التأديبيَّة[٤]. غير أن هذه القاعدة يَرِد عليها استثناء واحد، يخضع فيه قرار الإحالة إلى الهيئة العليا للتأديب للطعن أمام مجلس شورى الدَّولة، وذلك عندما تكون الإحالة صادرة عن جهة غير صاحبة اختصاص[٥]، وبذلك، فإنَّ كلّ ملاحقة تأديبيَّة من سلطة غير مختصة تكون مشوبة بعيب جوهري يُبطل القرار التأديبي[٦].

ومن أهم الآثار التي تترتب إلى الإحالة إلى الهيئة العليا للتأديب، اقتطاع نصف راتب الموظَّف المحال، ولا يسترجع ما انقطع من الراتب إلاَّ بعد إعلان براءته أو الحكم عليه بعقوبة من عقوبات الدرجة الأولى، ويجب أن تكون مدَّة القطع خلال مدَّة (أربعة) أشهر، وما يزيد على ذلك لا يُسأل عنه الموظَّف مالياً[٧].

---

(١) الفقرة (٣) من المادة (١٩) من قانون إنشاء التفتيش المركزي رقم (١١٥)، لسنة ١٩٥٩.

(٢) الفقرة (١) من المادة (٥٨) من نظام الموظَّفين، رقم (١١٢)، لسنة ١٩٥٩ المعدَّل.

(٣) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ١٠٧، بتاريخ ١٩٧٢/٣/٢٩، المجموعة الإداريَّة، لعام١٩٧٢، ص٢١٣.

(٤) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ٨٤٠، بتاريخ ١٩٩٥/٧/٣، مجلة القضاء الإداري، المجلد٢، ١٩٩٦، ص٦٦٣.

(٥) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ١٥٠، بتاريخ ١٩٧٣/٣/٧، المجموعة الإداريَّة، لعام ١٩٧٣، ص٢٣.

(٦) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ٢١٣، بتاريخ ١٩٩٤/١/٦، مجلة القضاء الإداري، المجلد١، ١٩٩٥، ص٢٢٣.

(٧) قرار مجلس شورى الدَّولة اللبنانية رقم ١٠٧، بتاريخ ١٩٧٢/٣/٢٩. المجموعة الإداريَّة، لعام ١٩٧٢، ص٢١٣، المشار إليه آنفاً.

٣. في العراق:

أناط المشرِّع الإداري العراقي في قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل، سلطة التحقيق باللجان التحقيقية المشكلة بموجب الأمر الوزاري الصادر عن الوزير، أو بموجب الأمر الإداري الصادر عن رئيس الدائرة، المتكونة من رئيس وعضوين من ذوي الخبرة، على أن يكون أحدهما حاصلاً على شهادة جامعية أولية في القانون(١).

وتتولى هذه اللجنة التحقيق تحريرياً مع الموظَّف المتهم، وللجنة التحقيقية – في سبيل أداء مهمتها – الاستماع إلى أقوال الموظَّف المخالف المحال عليها، وسماع الشهود، وتدوين شهاداتهم، ولها أن تطلع على جميع المستندات والبيانات التي ترى أنَّه من الضروري الاطلاع عليها، وبعد أن تنتهي اللجنة من عملها، فإنها تحرِّر محضراً تثبت فيه الإجراءات التي اتخذتها، وأقوال الموظَّف، ودفاعه، وشهود الإثبات والنفي مع توصياتها المسببة، فلها أن توصي بعدم مساءلة الموظَّف وغلق التحقيق، أو بفرض إحدى العقوبات المنصوص عليها في المادة (٨) من قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل، وترفع ذلك كله إلى الجهة التي أحالت الموظَّف عليها(٢). وما تجدر ملاحظته هو أن النتيجة التي تتوصل إليها اللجنة التحقيقية لا تخرج عن كونها توصية غير ملزمة للجهة التي أحالت الموظَّف إليها (الوزير أو رئيس الدائرة أو الموظَّف المخوَّل)، فلها أن تأخذ بها أو لا تأخذ بها(٣).

أما إذا تبيَّن للجنة التحقيقية أن فعل الموظَّف المحال عليها يشكل جريمة نشأت عن وظيفته أو ارتكابها بصفه الرسمية، فيجب عليها إحالته إلى المحاكم المختصَّة(٤).

هذا، وتجدر الإشارة أن المشرِّع العراقي، سمح للوزير، ولرئيس الدائرة أن يفرض كلّ منهما مباشرةً، عقوبة لفت النظر، أو الإنذار، أو قطع الراتب، من دون الحاجة إلى تشكيل لجنة تحقيقه، وإنَّما يكتفي باستجواب الموظَّف المخالف(٥).

---

(١) البند (أولا) من المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

(٢) البند (ثانياً) من المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

(٣) وبالفعل فقد خالفت الجهة التي أحالت التحقيق إلى اللجنة التحقيقية توصيات الأخيرة، مثال ذلك قرار مجلس الانضباط العام المرقم ٩٩٧/٥٠١ في ١٩٩٧/١٢/٣١، اضبارة رقم ٩٩٧/٢٧، غير منشور، وكذلك قرار المجلس ذو الرقم ٩٩٧/٤٤٧ في ١٩٩٧/١١/٢٩، اضبارة رقم ٩٩٧/٢٨، غير منشور.

(٤) البند (ثالثاً) من المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

(٥) البند (رابعا) المادة من (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

وفي الحقيقة إنَّ هذا الأمر يجعل من المشرِّع العراقي، عرضة للانتقاد، فهو جمع سلطة الاتهام والتحقيق والعقوبة، ووضعها بيد شخص واحد، ما يترتب عليه الابتعاد عن مبدأ الحِيدة في فرض العقوبة التأديبيَّة وهذا يتعارض بالنتيجة مع مبدأ الشرعيَّة، لذا نأمل من المشرِّع العراقي إعادة النظر في ذلك.

أما بخصوص التصرف بالتحقيق، فبعد الانتهاء من إجراءات التحقيق، تقوم اللجنة برفع محضر التحقيق الذي أجرته إلى الجهة التي أحالت إليها التحقيق، مع توصياتها، إما بغلق التحقيق أو بفرض عقوبة من العقوبات المقررة من قِبَل المشرِّع كلاً ضمن اختصاصه(١)، فإذا ما أوصت اللجنة التحقيقية بفرض عقوبة أشد مما يمتلك رئيس الدائرة، أو الموظَّف المخوَّل، من عقوبات، فيجب إحالة الأمر إلى الوزير للبت فيها(٢).

ثالثاً: ضمانات التحقيق التأديبي:

هناك مجموعة من الضمانات التي يجب توفرها في التحقيق التأديبي الذي تجريه الجهة المختصَّة بالتحقيق مع الموظَّف المتهم بارتكابه إحدى المخالفات التأديبيَّة، وهي تتمثل بما يلي:

١. يجب أن يكون التحقيق مكتوباً، وذلك للمساهمة في المحافظة على إجراءاته من التشويه والتحريف(٣)، لا سيما وأنَّ إجراءات التحقيق والسلطات المناط بها متعدِّدة، وأساليبها تختلف من سلطة إلى أخرى، ويترتب على مخالفة تدوين التحقيق التأديبي بطلانه، وذلك لعيب في الشكل، فضلا على ضياع الأدلة والعبث فيها(٤). وهذا ما نصَّت عليه قوانين التوظيف (في الدول محل دراستنا) مع ورود بعض الاستثناءات على ذلك(٥).

٢. مواجهة الموظَّف بالتهمة المنسوبة إليه، قبل البدء باستجوابه؛ إذ يجب أن يحيطه المسؤول عن التحقيق عالماً بالتهمة المنسوبة إليه وبالأدلة القائمة ضده، فإذا امتنع عن الإدلاء بأقواله، فإنَّه يكون قد أهدر حقه بالدفاع عن نفسه(٦).

---

(١) نهاية البند (ثانياً) من المادة (١٠) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

(٢) البند (ثالثاً) من المادة (١١) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

(٣) د.حسن بشيت خوين: ضمانات المتهم في الدعوى الجزائيَّة خلال مرحلة التحقيق الابتدائي، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، العراق، ١٩٨٣، ص١١٠.

(٤) د.أنور أحمد رسلان: التحقيق الإداري والمسؤولية التأديبيَّة، مطبعة كلية الحقوق – جامعة القاهرة، مصر، ١٩٩٩؛ د.مليكة الصروخ: مرجع سابق، ص٣٠٢.

(٥) البند (رابعاً) من المادة (١٠) من قانون انضباط موظَّفي الدولة، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

(٦) د.محمد إبراهيم الدسوقي: ضمانات الموظَّف المحال إلى التحقيق، دار النهضة العربيَّة، القاهرة، ٢٠١١، ص١٦ – ١٧.

٣. حق الموظَّف بالدفاع عن نفسه، هو من الحقوق التي نصَّت عليها الدساتير والقوانين[١]، ومن مقوماته السماح للموظَّف المتهم بحضور جلسات التحقيق أو المحاكمة بنفسه، وله أن يوكل محامياً أو موظَّفاً آخر من رتبته، أو درجته، أو أعلى من ذلك للدفاع عنه، وله أن يبدي دفاعه كتابةً أو شفاهاً، وله أن يستعين بالشهود لتدعيم أقواله، ويجب إعطاء الموظَّف الوقت الكافي للدفاع عن نفسه، وهذه المدَّة تُحدَّد حسب ظروف كلّ قضية ومعطياتها.

٤. مبدأ الحيدة، وهو من الضمانات الواجب توفرها في كلّ من يتولى سلطة التحقيق، أو سلطة إيقاع العقوبة التأديبيَّة[٢]. وتتباين هذه الضمانة وفقاً للنظام التأديبي المتبع، فهي تكون شبه مستحيلة في النظام الرئاسي، وذلك لأنَّ أعضاء اللجان التحقيقية هم من الموظَّفين الإداريين الذين يرتبطون تسلسلياً بالرئيس الإداري الذي يوقع العقوبة.

٥. تسبيب القرار التأديبي الصادر بالعقوبة التأديبيَّة، ويقصد به ذكر سبب القرار المستوجب العقاب في صلب القرار ذاته، وذلك ببيان العقوبة الموقعة، والمخالفة التي كانت سبباً لها[٣]، ويؤدِّي عدم ذكر السبب ورغم وجوبه إلى بطلان القرار، لعيب في الشكل، وبذلك يعتبر ذكر السبب ضمانة للموظَّف المعاقب، كما يُعدُّ تيسيراً لرقابة القضاء الإداري، ليتسنى له فرض رقابته على تلك القرارات، وتقدير مدى تناسب العقوبة المفروضة مع المخالفة المرتكبة.

الفرع الثاني: الوقف الاحتياطي

يُعَدُّ الوقف الاحتياطي من أهم الآثار المترتبة على إحالة الموظَّف إلى التحقيق التأديبي نتيجة إتيانه بالمخالفة التأديبيَّة، وقد أجازته كلّ التشريعات الوظيفيَّة (في الدول محل دراستنا) للجهة الإداريَّة. والتوقيف الاحتياطي إجراء احترازي، يقوم بإبعاد الموظَّف عن العمل إلى وقت معين، وذلك عندما يكون تحت وطأه التحقيق التأديبي، أو خلال الملاحقة الجزائيَّة؛ حيث يُمنع الموظَّف عن ممارسة أعماله الوظيفيَّة خلال هذه المدة، التي تختلف من نظام وظيفي إلى آخر بحسب ما تحدِّده قوانين التوظيف في كلّ دولة على حدة[٤]. وعليه، سنتناول الوقف الاحتياطي (في الدول محل دراستنا) تباعاً في كلّ من فرنسا ولبنان والعراق كلاً على حدة.

---

(١) المادة (٢٠) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدَّل؛ والفقرة (رابعا) من المادة (١٩) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥؛ والمادتان (ثانياً، رابعاً) من المرسوم الفرنسي، رقم (٣١١)، لسنة ١٩٥٩؛ والفقرة (٤) من المادة (٥٩) من نظام الموظَّفين العموميين اللبناني، رقم (١١٢)، لسنة ١٩٥٩ المعدَّل.

(٢) د.محمد إبراهيم الدسوقي: ضمانات الموظَّف المحال إلى التحقيق، مرجع سابق، ص١٦ – ١٧؛ د.عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر: مرجع سابق، ص٣٧١.

(٣) د.ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الجامعة الجديدة، القاهرة – مصر، ٢٠٠٨، ص٣٠٢.

(٤) موريس نخلة: الوسيط في شرح قانون الموظَّفين، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص٧٨٢.

أوّلاً: في فرنسا

أعطى المشرِّع الإداري الفرنسي في قانون التوظيف الصادر بالمرسوم رقم (٢٤٤) لسنة ١٩٥٩، القانون الخاص بحقوق والتزامات الموظَّفين رقم (٦٣٤) لسنة ١٩٨٣، الحق للسلطة الإداريَّة بتوقيف الموظَّف احتياطياً عن العمل، وقد أوكل المشرِّع سلطة الوقف الاحتياطي للموظَّفين العموميين، للسلطة المختصَّة بالتأديب، واشترط أن تكون المخالفة المرتكبة من قبل الموظَّف المخالف من المخالفات الجسيمة. وينص القرار المتخذ بالوقف، على احتفاظ الموظَّف الموقوف عن العمل بكامل راتبه، وبدلات الإقامة، وكافة الخدمات العائلية الإلزامية، أو بحرمانه من جزء لا يتجاوز نصف الراتب، وفي كلّ الأحوال، يستمر الموظَّف في تقاضي العلاوات الاجتماعيَّة؛ وأوجب المشرِّع تسوية وضع الموظَّف بصورة نهائية خلال مدَّة (أربعة) أشهر[(١)]. فإذا انقضت هذه المدة، ولم يصدر قرار نهائي بشأنه من السُلطة التأديبيَّة أو برأت ساحته مما نسب إليه من التهم، أو في حال إذا ما فرضت عليه عقوبة الإنذار، أو اللوم، أو الشطب من جدول الترقيات، فإنَّه يعود إلى ممارسة أعباء وظيفته، ويسترد ما خُصِم من راتبه، إذا لم يكن مُحالاً إلى أي إجراء جزائي، أما في حالة الملاحقة الجزائيَّة، فإنَّه لا يتقاضى راتبه بالكامل، حتى ولو طالت مدَّة الوقف عن أربعة أشهر[(٢)].

ثانياً: في لبنان

نصّ المشرِّع الإداري اللبناني في نظام الموظَّفين رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدَّل، على حق الإدارة بإصدار قرار وقف الموظَّف عن عمله احتياطياً (كف اليد) عند إحالة الموظَّف على الهيئة العليا للتأديب، إلى أن يُبَتَّ في أمره، أو يعود المرجع الذي أحاله على التأديب عن قرار الإحالة، كما أجاز المشرِّع للوزير حق إيقاف موظَّفي الفئة الثانية وما دونها عن العمل، قبل إحالتهم على الهيئة العليا للتأديب، لمدة لا تتجاوز (١٥) يوماً، فإنْ لم يُحالوا على الهيئة، أعيدت رواتبهم إليهم بالكامل[(٣)].

كما نصَّ المشرِّع في قانون إنشاء التفتيش المركزي رقم (١١٥) لسنة ١٩٥٩، على إجراء وقف الموظَّف عن العمل مؤقَّتاً، كإجراء احترازي، يتخذه المفتش للمحافظة على سلامة التحقيق، بشرط أن يُعلِم الوزير المختص بهذا الأجراء خلال مدَّة (٢٤) ساعة من اتخاذه، ليُبَتَّ في الأمر، كما يجب عليه أن يُعلِم رئيس إدارة التفتيش المركزي عند اتخاذه مثل هذا الإجراء[(٤)].

---

(١) المادة (٣٢) من قانون التوظيف الفرنسي، رقم (٢٤٤)، لسنة ١٩٥٩؛ والمادة (٣٠) من القانون الخاص بحقوق والتزامات الموظفين الفرنسي، رقم (٦٣٤)، لسنة ١٩٨٣ المعدَّل.

(٢) د.عبد الحميد كمال حشيش: دراسات في الوظيفة العامَّة في النظام الفرنسي، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة – مصر، ١٩٧٤، ص١٠٨.

(٣) المادة (٥٨) من نظام الموظَّفين العموميين اللبناني، رقم (١١٢)، لسنة ١٩٥٩ المعدَّل.

(٤) المادة (١٦) من قانون إنشاء التفتيش المركزي، رقم (١١٥)، لسنة ١٩٥٩.

وجعل المشرِّع الوقف عن العمل بنصف راتب، اعتباراً من اليوم الذي يلي تاريخ إبلاغ الموظَّف الموقوف عن العمل، بالمرسوم القاضي بإيقافه عن العمل، أو اعتباراً من تاريخ انقطاعه الفعلي عن العمل، إذا كان قد انقطع قبل تبليغه بالمرسوم أو القرار الخاص بإيقافه عن العمل، ويسترد الموظَّف ما استقطع من راتبه إذا ما برأته الهيئة العليا للتأديب، أو عوقب بإحدى عقوبات الدرجة الأولى، أو إذا عدلت الإدارة عن قرار إحالتها بعد خمسة عشر يوماً عن تاريخ إيقافه عن العمل[١]. شرط أن لا يكون مفوض الحكومة قد أحال الملف إلى رئيس الهيئة العليا للتأديب، فعندئذ لا يجوز الرجوع عن قرار الإحالة[٢].

هذا، ولم يحدِّد المشرِّع اللبناني مدَّة الوقف الاحتياطي، ولذلك يبقى الموظَّف موقوفاً إلى حين أن تبت الهيئة العليا للتأديب بأمره، أو أن يرجع المرجع الذي أحاله عن قراره. إلاَّ أنَّ القضاء الإداري اللبناني، استقر على اعتبار مدَّة الوقف لا تتجاوز أربعة أشهر، كحد أعلى، مؤسساً قراره على أن مجموع المهل المتراوحة بين تاريخ إحالة الموظَّف إلى المحاكمة التأديبيَّة، وتاريخ القرار التأديبي يبلغ أربعة أشهر كحد أقصى، تستقطع الإدارة خلالها نصف راتبه، وكل ما يزيد عن ذلك فلا يُسأل الموظَّف عليه مالياً[٣].

ثالثاً: في العراق

نصَّ المشرِّع العراقي في قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل، على الوقف الاحتياطي عن العمل (سحب اليد)، وأناط سلطة الإيقاف بالوزير وبرئيس الدائرة، كما أجاز المشرِّع للجنة التحقيقية أنْ توصي بسحب يد الموظَّف في أي مرحلة من مراحل التحقيق، وحدَّد مدَّة الوقف الاحتياطي عن العمل بما لا يتجاوز مدَّة (٦٠) يوماً، وقد وضع المشرِّع شرطاً لوقف الموظَّف احتياطياً عن العمل، وهو الخشية من أنْ يضر بقاء الموظَّف في العمل بالمصلحة العامَّة أو أنْ يضر بسير التحقيق. وقد يتم إيقاف الموظَّف عن العمل، إذا ما اتُّهم الموظَّف بتهمة جزائية أكثر من المدَّة سالفة الذكر، ويتحقق ذلك عندما يتم إيقافه من جهة مختصة[٤].

كما جعل المشرِّع العراقي الوقف عن العمل بنصف راتب، فيستلم الموظَّف نصف راتبه ويحجز النصف الآخر منه، فإذا ما فُصِل الموظَّف أو عُزِل، فلا يُعاد له شي من الراتب المحجوز، أما إذا عوقب الموظَّف الموقوف احتياطياً بعقوبة إنقاص الراتب أو تنزيل درجة، فتنفذ العقوبة من تاريخ سحب اليد، أي بأثر رجعي، ويُدفع له الباقي من أنصاف رواتبه، أما إذا تمَّت تبرئة الموظَّف مما نسب إليه، أو أُفرج

---

(١) الفقرة (١) من المادة (١٨) من نظام الموظَّفين العموميين اللبناني، رقم (١١٢)، لسنة ١٩٥٩ المعدَّل.
(٢) الفقرة (٧) من المادة (٥٩) من نظام الموظَّفين العموميين اللبناني، رقم (١١٢)، لسنة ١٩٥٩ المعدَّل.
(٣) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ١٠٧، تاريخ ١٩٧٣/٣/٢٩، المجموعة الإداريَّة، لعام ١٩٧٣، ص١٨٤.
(٤) المادتان (١٧، ١٦) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

عنه، أو عوقب بغير عقوبتي إنقاص الراتب أو تنزيل الدرجة، فتعاد إليه أنصاف الراتب الموقوفة، وفي حالة وفاة الموظَّف الموقوف احتياطياً، قبل صدور قرار قطعي بالعقوبة، فعندئذ تؤول أنصاف الرواتب المحجوزة إلى من يستحق الراتب التقاعدي، أو لورثته[1].

المطلب الثاني: انقضاء العقوبة التأديبيَّة

تنقضي العقوبة التأديبيَّة – في العادة – بالطرق الاعتيادية، وهي تكون إما بتنفيذها، أو بوفاة الموظَّف، أو بصدور قرار عفو خاص أو عام، يمتد أثره إليها، أو بمحو العقوبة التأديبيَّة بعد انقضاء المدَّة التي يحدِّدها القانون؛ كما يمكن أن تنقضي، ويُزال أثرها بالطرق الاستثنائية، كسحب القرار التأديبي ممن يمتلك الحق في سحبه، أو إذا طُعن بالعقوبة أمام الجهات القضائيَّة المختصَّة، وأبطلت القرار بحكم قضائي. وما يهمنا دراسته في هذا البحث هو معرفة إجراءات المحو، وكيفية سحب القرار التأديبي من قبل الجهة التي أصدرته، ثمَّ معرفة آلية إجراء الطعن القضائي بقرار فرض العقوبة التأديبيَّة. وعليه، سنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، بحيث نخصص الأوَّل منها لدراسة محو العقوبة التأديبيَّة، والفرع الثاني لدراسة سحب القرار التأديبي، والفرع الثالث لدراسة الطعن القضائي بقرار العقوبة التأديبيَّة.

الفرع الأوَّل: محو العقوبة التأديبيَّة

إذا تبين للإدارة – خلال مدَّة معيَّنة يحدِّدها القانون في العادة – أن الموظَّف المعاقب تأديبياً، قد عدل عن سلوكه الخاطئ، وحسَّن أخلاقه، ولم يقم بارتكاب مخالفة جديدة تستوجب العقاب، فعندئذ تقوم الجهة المختصَّة بإزالة آثار العقوبة التأديبيَّة خلال هذه المدة. وعليه، سوف نبين طرق محو العقوبة التأديبيَّة في كلّ من فرنسا، ولبنان، والعراق وفقاً لما حدَّدته التشريعات في هذه الدول.

أوَّلاً: في فرنسا

نصّ المشرِّع في المرسوم رقم (٣١١) لسنة ١٩٥٩، الذي تضمن اللائحة التنفيذية المتعلقة بالإجراءات التأديبيَّة للموظَّفين، على أنَّه يحق للموظَّف الموقع عليه عقوبة تأديبيَّة، ولم يُستبعد من كادر الموظَّفين، أن يتقدم بطلب إلى الوزير المختص لرفع أي أثر للعقوبة من ملف خدمته، وذلك بعد مضي خمس سنوات إذا كانت العقوبة هي الإنذار أو اللوم، وعشر سنوات بالنسبة للعقوبات الأخرى، فإذا ما كان سلوكه مرضياً بعد توقيع العقاب عليه، يجب إجابته إلى طلبه، ويفصُل الوزير في الطلب بعد أخذ رأي مجلس التأديب، ويُعاد تنظيم ملف خدمة الموظَّف في صورته الجديدة تحت رقابة مجلس التأديب[2]. أما قانون رقم (١٦) لسنة ١٩٨٤، فقد نصَّ على أنَّ عقوبة اللوم هي فقط من عقوبات المجموعة الأولى التي

---

(١) المادتان (١٨، ١٩) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

(2) Art 14 du Décret 311 - 59 du 14 Février 1959.

يحذف قيدها من ملف الموظَّف الشخصيَّة، إذ تقوم الإدارة بحذفها تلقائياً بعد مرور ثلاث سنوات، إذا لم يعاقب الموظَّف بأي عقوبة أخرى، كما تُحذف عقوبات الفئتان الثانية والثالثة من ملف الموظَّف الشخصي بعد مرور خمس سنوات إذا لم يُعاقب الموظف بأي عقوبة خلال هذه الفترة، غير عقوبتي الإنذار أو اللوم(١).

ثانياً: في لبنان

لم يأخذ المشرِّع الإداري اللبناني بمحو العقوبات التأديبيَّة، من ملف الموظَّف الشخصي الذي يثبت حسن سلوكه الوظيفي، ولم يقم بارتكاب مخالفة جديدة. وقد طالبت هيئة التفتيش المركزي الأخذ بمبدأ محو العقوبة التأديبيَّة، لما لهذا المبدأ من آثار إيجابية على أداء الموظَّف، وعلى حياته الوظيفيَّة، ولما له من آثار على صلاحه(٢).

ثالثاً: في العراق

نصّ المشرِّع العراقي في قانون انضباط موظَّفي الدَّولة رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل، على الإلغاء الإداري للعقوبة المفروضة على الموظَّف وحدَّدها فقط بعقوبة (لفت النظر والإنذار وقطع الراتب والتوبيخ)، بعد مرور سنة من تاريخ فرضها، وقيام الموظَّف بأعمال متميزة، وعدم معاقبته بأي عقوبة أخرى خلال هذه السنة، وأناط سلطة الإلغاء بالوزير المختص، ورتب المشرِّع على الإلغاء الإداري للعقوبة إزالة كافة آثارها إنْ لم تكن قد استنفذت تلك الآثار(٣).

وكان الأجدر بالمشرِّع العراقي استخدام مصطلح محو العقوبة التأديبيَّة، بدلاً من مصطلح الإلغاء، وذلك لأنَّ الإلغاء يكون فقط في حال إذا كان التصرف الذي صدر عن الإدارة تصرفاً غير قانوني، وكذلك كان عليه شمول عقوبتي إنقاص الراتب وتنزيل الدرجة لما لهما من أثر مالي يُثقل كاهل الموظَّف، ويُؤثِّر على دخله وينعكس سلباً على عمله الوظيفي.

يتَّضح مما سبق، أن كلاً من المشرِّع الفرنسي والعراقي قد أخذ بمبدأ محو العقوبة، خلافاً للمشرع اللبناني الذي لم يأخذ بها، لذا نأمل من المشرِّع اللبناني أن يأخذ بهذا المبدأ، لما له من آثار إصلاح على الموظَّف في وظيفته وحياته، وكذلك لما له من أثار على حرمانه من التدرج السنوي، إذ إنَّ الإدارة تأخذ بعين الاعتبار العقوبة المفروضة، عند رفع التدرج السنوي للموظَّفين.

---

(1) Arti (66). Loi N° (16 - 1984) du 11Janvier 1984.

(٢) تقرير هيئة التفتيش المركزي عن أعمال أجهزة التفتيش خلال سنتي ١٩٦٥ – ١٩٦٦، تحت عنوان: إعادة الاعتبار ومحو العقوبة التأديبيَّة، ص٩٩ – ٣/١٠٠.

(٣) المادة (١٣) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

الفرع الثاني: سحب القرار الإداري التأديبي

قد تصدر العقوبة بقرار تأديبي من قبل السُّلطة الرئاسية، كما قد يصدر القرار التأديبي عن مجالس التأديب. والسحب لا يثار إلاَّ بالنسبة للقرارات التأديبيَّة الصادرة عن الجهة الإداريَّة، أما القرارات التأديبيَّة الصادرة عن مجالس التأديب، فلا يمكن لها سحب القرار التأديبي الصادر عنها، وإنَّما يكون عن طريق الطعن به قضائياً.

ويُعرَّف السحب، بأنَّه القرار الذي تصدره الإدارة لإزالة قرار فردي غير مشروع بأثر رجعي(١). أو هو الرجوع بالقرار وتجريده من قوته القانونيَّة بأثر رجعي من وقـــت صدوره واعتباره كأنَّه لم يكن(٢).

ويجب التمييز بين القرارات الإداريَّة المشروعة، والقرارات الإداريَّة غير المشروعة، فالقرارات الإداريَّة المشروعة لا يجوز سحبها من حيث الأصل، لأنَّ السحب يخل بمبدأ عدم رجعية القرارات الإداريَّة، ويرد استثناء واحد على هذا الأصل، استقر عليه قضاء مجلس الدَّولة الفرنسي، وهو جواز سحب القرارات الصادرة بفصل الموظَّفين من الخدمة، بشرط أن لا يمس هذا السحب حقوقاً مكتسبة. وذلك لاعتبارات تتعلق بالعدالة والشفقة، وذلك لانقطاع علاقة الموظَّف بالوظيفة بمجرد فصله، فإذا أريد إرجاعه إليها من جديد فإنَّه يلزم صدور قرار جديد بالتعيين، وقد يحدث تغيير في شروط التعيين ينطبق عليه، أو قد يؤثر الفصل في مدَّة خدمته أو أقدميته، أو قد تتغير الجهة صاحبة الاختصاص في التعيين، ولا يكون للجهة الجديدة الاستعداد في إصلاح الأذى الذي أصاب الموظَّف بفصله إلى غير ما هنالك من اعتبارات العدالة التي توجب علاج ذلك الضرر(٣). كما يجوز سحب القرار الإداري المشروع الذي لم يولِّد حقوقاً للمخاطبين به أو للغير(٤).

أما بالنسبة للقرارات الإداريَّة غير المشروعة، فالقاعدة المستقرة في القضاء الإداري، هي أنَّه يجوز للإدارة أن تسحب قراراتها غير المشروعة، كجزاء لعدم شرعيتها، واحتراماً للقانون، وأساس هذه القاعدة، هو أن القرارات الإداريَّة المخالفة لمبدأ الشرعيَّة تنشيء حقوقاً مكتسبة للأفراد، ومن ثمَّ يجوز إعدام آثارها بالنسبة للماضي والمستقبل(٥). وتختلف مدَّة السحب من نظام إلى آخر، ففي فرنسا يتقيَّد سحب القرارات الإداريَّة بمدة الطعن القضائي وهي (شهران) من تاريخ البت بالتظلم، أو (أربعة) أشهر من

---

(1) De laubadère (A): op.cit, p.339.

(٢) د.محيي الدين القيسي: مرجع سابق، ص١٠٩؛ د.سليمان محمد الطماوي: النظرية العامَّة في القرارات الإداريَّة، دراسة مقارنة، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، القاهرة – مصر، ١٩٨٤، ص٥٩٨.

(٣) د.عبد القادر الشيخلي: النظام القانوني للجزاء التأديبي، مرجع سابق، ص٥٣٧ – ٥٣٨.

(٤) د.محيي الدين القيسي: مرجع سابق، ص١٠٩.

(٥) د.مازن ليلو راضي: مرجع سابق، ص٢٩٨.

تاريخ تقديم التظلم، وإذا انتهت هذه المدَّة يتحصن القرار الإداري، ولا يجوز سحبه[1]. والسُّلطة التي تمتلك الحق في سحبه هي السُّلطة التي صدره عنها، كما يمكن للسلطة الرئاسية أن تسحبه، أو حتى سلطة الأخرى، فالإدارة ملزمة بسحبه، وكل امتناع يصدر منها بخصوص ذلك يعد تجاوزاً لحد السُّلطة [2].

كذلك الأمر في لبنان، فقد استقر القضاء الإداري اللبناني، على سحب القرارات الإداريَّة غير المشروعة خلال مدَّة الطعن بالإبطال أمام القضاء الإداري وهي (شهران)، أما بعد انقضاء هذه المهلة فلا يجوز السحب، ويصبح القرار بمأمن من أي طعن، وهذا ما أعلنه مجلس شورى الدَّولة اللبناني، ففي قرار له جاء فيه: "إذا كان القرار الإداري مخالفا للقانون فإنَّ الإدارة كان بإمكانها الرجوع عنه خلال مهلة الطعن فيه، أما وأنها لم ترجع عنه، ولم يُطعن فيه قضائياً خلال مهلة الطعن المعطاة لأجل ذلك، فإنَّه يصبح بمأمن من أي طعن، ويجب إعطاؤه مفاعيله المباشرة، مهما كانت المخالفات المتصلة به، إذا لم يكن هنالك خداع أدى إلى إصداره؛ وعلى ذلك سار الاجتهاد والعلم، حفاظاً على الاستقرار الذي كان الهدف لحصر إمكانية النيل من العمل الإداري في مهلة معيَّنة"[3].

ولكن، يمكن سحب القرار الإداري غير المشروع، بعد فوات المهلة إذا كان الفرد المتضرر قد أقام دعوى الإبطال، وذلك أثناء نظر الدعوى من قبل القضاء الإداري، ولغاية صدور الحكم[4].

أما في العراق، فقد أجاز مجلس شورى الدَّولة للسلطة الإداريَّة الرئاسية، سحب قرارها التأديبي، خلال مدَّة الطعن في القرار الإداري المعيب أمام القضاء، وذلك خلال(٦٠) يوماً، وفي حالة الطعن فيه يمكن للإدارة سحب القرار في أي لحظة تسبق إصدار الحكم بالطعن[5]، وتأسيساً على ذلك جاء قرار لمحكمة قضاء الموظَّفين (مجلس انضباط العام سابقاً): "إنَّ سحب القرار الإداري يرد في صدد مشروعية القرار الإداري، إذ يفترض أن تكون العقوبة الانضباطيَّة قد استندت إلى دواعٍ، وإلاَّ كانت غير مشروعة، ويكون سحبها جزاء اللا مشروعية، شريطة أن لا ينص القانون على خلاف ذلك؛ وحيث لم يرد نصّ في قانون الانضباط العام يتضمن مثل هذا المنع، لذا يكون من صلاحية الوزير سحب العقوبة الانضباطيَّة الصادرة منه، إذا ثبت أنَّها فُرضت لخطأ، وأنَّ الوقائع التي استندت إليها لا تقوم على أساس صحيح"[6].

---

(1) Plantey (A): op.cit éd 1963. p.339.

(٢) قرار مجلس الدَّولة الفرنسي، بتاريخ ١٩٦٤/١/٢٤؛ أشار إليه: د.محيي الدين القيسي: مرجع سابق، ص١١٢.

(٣) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ٥٠، بتاريخ ١٩٥٨/١/٣١، المجموعة الإداريَّة لعام ١٩٥٨، ص٦٧.

(٤) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ١٠١٢، بتاريخ ١٩٦٢/١١/٢٦، المجموعة الإداريَّة لعام ١٩٦٢، ص٣٤. ص٣٤.

(٥) د.ماهر صالح علاوي الجبوري: مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص٢١٨.

(٦) فتوى مجلس شورى الدَّولة، رقم ١٣٢، بتاريخ ١٩٧٢/٥/٢٧، نشرة ديوان التدوين القانوني العراقي، العدد١، السنة ٣، ١٩٧٣، ص٥٢؛ وقد استقر على هذه الفتوى في ما بعد؛ ينظر: الفتوى رقم ٢٥٢، في ١٩٧٢/١٠/١٧،
=

ويرد استثناءان على مبدأ عدم جواز استرداد القرارات الإداريَّة غير المشروعة خلال مدَّة الطعن بالإبطال، هما:

١. سحب القرار الإداري المنعدم: وهو القرار الصادر خلافاً لمبدأ المشروعية، والذي يكون مشوباً بعيب يصل إلى درجة من الجسامة؛ بحيث يجرِّده من صفة القرار الإداري، ويجوز سحب مثل هذا القرار في أي وقت، لانعدامه من الناحية القانونيَّة.

٢. سحب القرار الإداري الصادر نتيجة غش أو خداع: وهو القرار الصادر نتيجة غش وتدليس من جانب الأفراد، فيمكن سحب هذا القرار دون التقيد بالمدد(١).

ووفقاً لما تقدم، فإنَّه يجوز سحب القرار التأديبي غير المشروع خلال المدَّة التي حدَّدها المشرِّع في كلّ النظُم القانونية، من قبل الجهة الإداريَّة التي أصدرته، أو من السُلطة الرئاسية التابعة لها. كما أجاز القضاء الإداري الفرنسي إمكانية سحب القرارات الإداريَّة المشروعة، الخاصَّة بفصل الموظَّفين، بشرط أن لا يكون قد ترتب عليها أي حقوق مكتسبة للآخرين. ويترتب على سحب القرار الإداري اعتباره كأنَّه لم يكن؛ وبالتالي، يمتدّ أثر السحب إلى الماضي.

الفرع الثالث: الطعن القضائي بالقرار التأديبي

يمثل الطعن القضائي الضمانة الأخيرة من الضمانات التي منحها المشرِّع الإداري للموظَّف، للطعن في القرار التأديبي الصادر بحقه، ويُعدُّ الطعن القضائي مظهراً من مظاهر الشرعيَّة، وتزداد أهميته من جانبين: الأوَّل يستند في الأساس إلى أنَّ أغلب هذه القرارات تصدر بناءً على سلطة تقديرية، أوكلها المشرِّع إلى الجهات الإداريَّة، ما قد يفسح المجال إلى عدة اعتبارات غير قانونيَّة عند استعمال هذه السلطات، كأن تصدر بدافع الانتقام، أو التنكيل بالموظَّف لرفضه الخضوع لأوامر خارجة عن نطاق واجباته الوظيفيَّة، أو قد تصدر بناءً على شكوى مقدمة من المواطنين أو الموظَّفين للكيد به. أما الجانب الثاني، فهو حتى لو أخذت تلك الجهات الإداريَّة كافة الوسائل والمعطيات الإداريَّة والقانونيَّة، إلاَّ أنَّها لن تكون بمنأى عن الخطأ. ووفقاً لذلك، فإنَّ الرقابة القضائيَّة على القرارات التأديبيَّة في النظم المعاصرة، تمثل الضمانة الفعالة والأخيرة التي يلجأ إليها الموظَّف إذا لم تسعفه الضمانات السابقة على توقيع العقوبة التأديبيَّة أو المعاصرة لها. وتظهر هذه الرقابة في شكل قضاء الإلغاء وقضاء التعويض؛ وعليه، سوف نبين ذلك في البنود الآتية:

المرجع السابق، ص٥٣؛ والفتوى ٢٧٩، في ١٩٧٢/١٢/١٠، ملف ٣٢١/١/١، غير منشورة؛ أشار إليها: د.عبد القادر الشيخلي: النظام القانوني للجزاء التأديبي، مرجع سابق، ص٥٤٣.

(١) د.محيي الدين القيسي: مرجع سابق، ص١١١؛ د.عبد القادر الشيخلي: النظام القانوني للجزاء التأديبي، مرجع سابق، ص٥٣٩.

أوَّلاً: في فرنسا

استقر القضاء الإداري الفرنسي على قبول الطعون المقدَّم من الموظَّفين العموميين، في القرارات التأديبيَّة الصادرة بحقهم، بعد تقديم المراجعة الإداريَّة الاسترحامية (التظلم الولائي أو الرئاسي)، أمام الجهة التي أصدرت القرار التأديبي، أو إلى السُّلطة الرئاسية التابع لها ذلك المرجع، خلال مدَّة (شهرين) من تاريخ إيقاع العقوبة التأديبيَّة بحقهم، ويكون رد الإدارة خلال مدَّة (أربعة) أشهر، من تاريخ استلام المراجعة الإداريَّة الاسترحامية، فإذا انقضت تلك المدة، ولم تجب الإدارة عليها، يُعَدُّ ذلك رفضاً ضمنياً منها، ويمكن لصاحب العلاقة، إقامة الدعوى أمام القضاء الإداري، خلال مدَّة (شهرين) من تاريخ الرد أو بعد (أربعة) أشهر من تقديم الطلب[١].

ويقدم الموظَّف المعاقب الطعن بالقرار التأديبي الصادر بفرض العقوبة التأديبيَّة، أمام المحكمة الإداريَّة التي يقع فيها مقر عمله، أما إذا كانت العقوبة الصادرة بحقه هي النقل، فعندئذ يعود الاختصاص إلى المحكمة الإداريَّة التي يقع فيها مقر عمله الجديد[٢]. ويُشترط لتقديم دعوى الإلغاء، أن تكون هناك مصلحة شخصيَّة ومباشرة. هذا، وتشمل ولاية القاضي الإداري في رقابته على القرار المطعون فيه جميع أوجه المشروعية الخارجيَّة والداخليَّة؛ فيبحث ضمن المشروعية الخارجيَّة في عيب الاختصاص (عدم الصلاحية)، وعيب الشكل والإجراءات (مخالفة الأصول والأشكال الجوهرية)، فإذا ما أصدر القاضي قراره بإلغاء القرار لعيب في الشكل، فإنَّ ذلك لا يمنع الإدارة من إصدار قرار جديد، تراعي فيه الشكلية على النحو الصحيح[٣]، كما يبحث القاضي الإداري في المشروعية الداخليَّة للقرار التأديبي، فيبحث في صحة الوقائع المنسوبة إلى الموظَّف، وفي ظروف الأفعال التي أدت إلى ارتكابه المخالفة التي فُرضت العقوبة من أجلها[٤]، كما يبحث في صحة الإجراءات التي سبقت توقيع العقوبة؛ وأخيراً، يتأكد من سلامة القرار التأديبي من عيب مخالفة القانون، وعيب إساءة استعمال السُّلطة . وبعد الانتهاء من البحث في مشروعية القرار، يقوم بالبحث في مدى ملاءمة القرار المتخذ مع المخالفة المرتكبة، باحثاً عن عيب الخطأ الظاهر أو الغلط البيِّن[٥].

ويترتب على الحكم بالإلغاء، بطلان القرار الإداري التأديبي، بإعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار القاضي بالعقوبة، وللموظَّف الحق في المطالبة بالتعويض عما لحقه من أضرار مادية

---

(١) د.تغريد محمد النعيمي: مرجع سابق، ص٤٣٢ – ٤٣٣؛ د.ضامن ألعبيدي: مرجع سابق، ص٢٨٤.

(٢) د.زهوة عبد الوهاب: مرجع سابق، ص٤١٣.

(3) C.E. 31 - 12 - 1968. Moreau, Rec., p348.

أشارت إليه: د.تغريد النعيمي: مرجع سابق، ص٤٣٦.

(4) C.E. 25 - 5 - 1966. Rouve, .Rec., p214.

أشارت إليه: د.تغريد النعيمي: مرجع سابق، ص٤٣٦.

(٥) د.علي جمعة محارب: مرجع سابق، ص٢٥٠ – ٢٥١.

ومعنوية، ويؤخذ بعين الاعتبار، في الحكم له بالتعويض، كافة الجوانب المالية التي كان يمكن للموظَّف الحصول عليها قبل صدور القرار التأديبي، ولحين البت في الحكم بالإلغاء، أما بالنسبة إلى القرارات التأديبيَّة ذات الصفة القضائيَّة، الصادرة من مجالس التأديب التي لا يجوز استئنافها، كالمجلس الأعلى للقضاء، أو المجالس التأديبيَّة لهيئات التدريس، فإنَّ الطعن فيها يكون أمام مجلس الدَّولة عن طريق مراجعة النقض التي لا تختلف في إجراءاتها عن طرق الطعن بالإلغاء لتجاوز حد السُّلطة [1]. كما يختص مجلس الدَّولة بالنظر في الطعون المقدمة من قبل الموظَّفين المعينين بمرسوم جمهوري بالقرارات التأديبيَّة الصادرة بحقهم من قبل الإدارة، ويُنظر في هذه الطعون كمحكمة درجة أولى وأخيرة، كما يختص مجلس الدَّولة كقاضي استئناف، بالنسبة للقرارات الصادرة عن المحكمة الإداريَّة التي لم يقتنع الموظَّف بها، فيكون الطعن عن طريق النقض أمام المجلس لينظرها بالدرجة الأخيرة، كما ينظر مجلس الدَّولة الفرنسي القرارات التي تتضمن عقوبة أشد من تلك التي اقترحها مجلس التأديب، وكان قرار المجلس الأعلى للوظيفة قد أقر عدم شرعيتها، ولمجلس الدَّولة كامل السلطات؛ إذ إنَّ الاستئناف هو نقل النزاع إلى المجلس كمحكمة استئناف، للفصل من جديد من حيث الوقائع والقانون [2].

ثانياً: في لبنان

تختلف الجهات التي يصدر القرار التأديبي عنها في لبنان، فقد يصدر القرار التأديبي من الجهة الرئاسية، وقد يصدر من هيئة التفتيش المركزي، كما قد يصدر القرار التأديبي عن الهيئة العليا للتأديب؛ وجميع هذه القرارات التأديبيَّة تخضع لرقابة القضاء الإداري، سواء بالطعن بالإلغاء لتجاوز حد السُّلطة ، أم عن طريق النقض في القرارات التي تصدر من الجهات ذات الصفة القضائيَّة، ماعدا القرارات التأديبيَّة التي تصدر عن الهيئة العليا للتأديب، فهي من القرارات النهائية التي لا يُقبل الطعن بها، وفي ما يلي سنورد بعض التفاصيل بشأنها.

١. الطعن بالإلغاء في القرارات الإداريَّة التأديبيَّة التي تصدر عن السُّلطة الرئاسية:

لقد أجاز المشرِّع اللبناني للموظَّف المعاقب تأديبياً من قبل السُّلطة الرئاسية، أن يطعن بالإلغاء في القرار القاضي بعقابه، وحدَّد المرجع الصالح للنظر بالطعن بإلغاء القرارات التأديبيَّة الصادرة عن سلطة الرئاسية بمجلس شورى الدَّولة؛ حيث نصّ قانون مجلس شورى الدَّولة رقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥ المعدَّل على التالي: "خلافاً لأي نصّ آخر، ينظر مجلس شورى الدَّولة في النزاعات المتعلقة بتأديب

---

(1) Mourgeon (J): La repression administrative, Thèse 1966, p.496.

أشارت إليه: د.زهوة عبد الوهاب: مرجع سابق، ص٤١٥.

(٢) د.علي جمعة محارب: مرجع سابق، ص٢٥٤.

الموظَّفين"[1]. ويُقدَّم الطعن بالإلغاء أمام المجلس خلال مدَّة (٣٠) يوماً من تاريخ تبليغ الموظَّف بالقرار التأديبي[2]، وقد استقر اجتهاد القضاء الإداري اللبناني على أنَّ "المهل تتعلق بالانتظام العام، وأنَّ على القاضي أن يثيرها تلقائياً"[3]. ويشترط المشرِّع ضرورة توفر مصلحة شخصيَّة مباشرة ومشروعة في تقديم طلب الإلغاء لتجاوز حد السُّلطة [4]، ويبحث القاضي الإداري في رقابته على القرار التأديبي المطعون به بالإلغاء، بمدى مشروعية القرار التأديبي؛ إذ تمتد سلطته إلى كافة جوانب المشروعية الخارجيَّة والداخليَّة، للقرار التأديبي، فيبحث في ما إذا كان القرار الصادر عن سلطة مختصة أم لا، وكذلك يبحث في القرار إذا كان متخذاً خلافاً للأصول الجوهرية المنصوص عليها في القوانين والأنظمة، كما يبحث القاضي – وهو بصدد البحث في مشروعية القرار التأديبي – في الغاية من القرار، وما إذا كان اتخذ لغير الغاية التي من أجلها خُوِّلت السُّلطة المختصَّة باتخاذه، كما يبحث في ما إذا كان القرار قد اتُّخذ خلافاً للقوانين والأنظمة، أو خلافاً للقضية المحكمة[5]. وللقاضي أن يتأكد في ما إذا كان القرار التأديبي مشوباً بعيب مخالفة القانون، أو بعيب الانحراف باستعمال السُّلطة ، وفي ذلك جاء قرار لمجلس شورى الدَّولة اللبناني: "...على الإدارة عند ممارستها السُّلطة الاستنسابية أن لا تخطئ في مادية الوقائع التي تعتمدها لإصدار قراراتها، وأنْ لا تسيء استعمال السُّلطة، وإلاَّ تعرض قرارها للإبطال لتجاوز حد السُّلطة "[6].

فإذا أبطل القاضي الإداري القرار التأديبي لعيب في المشروعية، يجب أن تبادر الإدارة إلى تسوية حقوق الموظَّف، ووضعه القانوني، وإرجاع الوضع إلى ما كان عليه قبل صدور القرار التأديبي، وعلى الإدارة الالتزام بتنفيذ أوامر القاضي الإداري، وفقاً للمادة (٩٣) من نظام مجلس شورى الدَّولة[7].

كما يبحث القاضي الإداري – بعد الانتهاء من البحث في مشروعية القرار التأديبي – في مدى ملاءمة العقوبة التأديبيَّة المفروضة مع المخالفة التأديبيَّة المرتكبة، كقاضي ملاءمة، للتأكد من سلامة القرار التأديبي من الخطأ الساطع. وقد جاء في قرار لمجلس شورى الدَّولة اللبناني التالي: "لمجلس الشورى تقدير ملاءمة العقوبة في حال الخطأ الساطع، دون أن يحُلَّ محل السُّلطة التأديبيَّة في فرض

---

(١) المادة (٦٤) من قانون مجلس شورى الدَّولة، رقم (١٠٤٣٤)، لسنة ١٩٧٥ المعدَّل.

(٢) المادة (١١٢) من قانون مجلس شورى الدَّولة، رقم (١٠٤٣٤)، لسنة ١٩٧٥ المعدَّل.

(٣) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ٤، بتاريخ ٢٠٠٢/١٠/٢٤، يونس/الدَّولة، مجلة القضاء الإداري، العدد١٩، ٢٠٠٧، ص١١٧.

(٤) المادة (١٠٦) من قانون مجلس شورى الدَّولة، رقم (١٠٤٣٤)، لسنة ١٩٧٥ المعدَّل.

(٥) المادة (١٠٨) من قانون مجلس شورى الدَّولة، رقم (١٠٤٣٤)، لسنة ١٩٧٥ المعدَّل.

(٦) قرار مجلس شورى الدَّولة، رقم ١٥٧، بتاريخ ١٩٨٧/١١/١٩، الشدياق/بلدية بكفيا، مجلة القضاء الإداري، العدد٤، ١٩٨٩، ص٢٥٥.

(٧) "أحكام مجلس شورى الدولة ملزمة للإدارة وعلى السلطات الإدارية أن تتقيد بالحالات القانونية كما وصفتها تلك الأحكام..."، المادة (٩٣) من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (١٠٤٣٤)، لسنة ١٩٧٥ المعدل.

العقوبة، وفرض تناسب دقيق"[1].

٢. الطعن بالنقض في القرارات الإداريَّة التأديبيَّة التي تصدر عن هيئة التفتيش المركزية:

عَدَّ الاجتهاد اللبناني هيئة التفتيش المركزي من الهيئات الإداريَّة ذات الصفة القضائيَّة، وبذلك يمكن الطعن بالإلغاء بالقرارات الإداريَّة التأديبيَّة الصادرة عنها بطريقتين: إمَّا عن طريق تقديم طلب إعادة النظر فيها أمام الهيئة نفسها، علماً أنَّه لا يمكن إعادة النظر فيها إلاَّ إذا تبين وجود خطأ مادي، أو إغفال، أو إذا ظهرت مستندات أو وقائع جديدة، من شأنها تبديل وجهة القرار. كما يمكن للموظَّف الطعن عن طريق النقض أمام مجلس شورى الدَّولة، باعتبار أنَّ القرارات التي تصدر بصورة نهائية عن هيئة التفتيش المركزي هي بمثابة أحكام قضائيَّة، فالموظَّف مخير بين هذا أو ذاك. هذا ويجب أن يُقدَّم الطلب بإعادة النظر أمام الهيئة، أو الطعن أمام مجلس شورى الدَّولة بالنقض، خلال مدَّة (٣٠) يوماً من تاريخ تبليغ الموظَّف بالقرار التأديبي، وقد حدَّد المشرِّع اللبناني شروط المراجعة بالنقض أمام مجلس شورى الدَّولة في حالتين: الأولى هي عدم الصلاحية، والثانية هي مخالفة الأصول الجوهرية، باستثناء ما يتعلق بالمهل أو في مخالفة القوانين[2].

وقد أكد مجلس شورى الدَّولة اللبناني ذلك في أحكامه، فجاء في أحدها بأنَّ: "للمستدعي أن يدلي بالفعل بأنْ قرار الإحالة على المجلس التأديبي العام المطعون فيه اتّخذ من قبل مرجع غير صالح لأنَّه يخضع بوصفه مساعداً قضائياً للتفتيش القضائي وليس للتفتيش المركزي"[3].

٣. الطعن بالقرارات التأديبيَّة الصادرة عن الهيئة العليا للتأديب:

نصَّ المشرِّع في قانون إنشاء الهيئة العليا للتأديب (مجلس التأديب العام سابقاً) رقم (٥٤) لسنة ١٩٦٥ على أنَّه: "لا يجوز العفو عن قرارات الهيئة العليا للتأديب، ولا تقبل قراراتها أي طريق من طرق المراجعة، بما في ذلك طلب الإبطال لتجاوز حد السُّلطة، أو طلب التعويض عن طريق القضاء الشامل"[4].

---

(١) قرار مجلس شورى الدولة اللبناني، رقم ١٥٠، بتاريخ ١٩٩٣/٢/٢، أسعد مبارك/الدَّولة – هيئة التفتيش المركزي، مجلة القضاء الإداري، العدد٨، لسنة ١٩٩٣، ص١٤٦.

(٢) الفقرة (٤) من المادة (١٩) من قانون إنشاء التفتيش المركزي، الصادر بالمرسوم الاشتراعي، رقم (١١٥)، لسنة ١٩٥٩.

(٣) قرار مجلس شورى الدَّولة رقم ٥١ بتاريخ ١٩٩٢/٢/١٠، حداد/الدَّولة، مجلة القضاء الإداري، العدد٦، ١٩٩٢، ص١٩٣.

(٤) الفقرة (٤) من البند (ثانياً) من المادة (١٣) من قانون الهيئة العليا للتأديب (قانون إنشاء مجلس التأديب العام سابقاً)، رقم ٥٤، لسنة ١٩٦٥ المعدَّل؛ والجدير بالذكر أنَّ مجلس شورى الدولة في قراراته الحديثة، اعتبر أن هذا النص قد أُلغي ضمناً بنص المادة (٦٤) من نظام مجلس شورى الدولة المعدّل، بمقتضى القانون رقم (٢٢٧)، لسنة ٢٠٠٠، معلِّلاً ذلك بالمادة المذكورة، ومستشهداً بقرار المجلس الدستوري (٢٠٠٠/٥)، الصادر في ٢٧/حزيران/٢٠٠٠.

ووفقاً لهذا النص، فإنَّ قرارات هذه الهيئة تُعَدُّ من القرارات النهائية التي لا يُقبل الطعن فيها بالإبطال، والهيئة العليا للتأديب، هي هيئة قضائيَّة؛ وعليه، فإنَّ قراراتها تكون قرارات قضائيَّة. وقد أراد المشرِّع استبعاد النقض، وليس الإبطال لتجاوز حد السُّلطة، وهذا ما استقر عليه الاجتهاد(١).

إلاَّ أنَّ المادة (١١٧) من نظام مجلس شورى الدولة رقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥ المعدّل، نصّت على أنَّه: "يمكن تمييز الأحكام الصادرة بالدرجة الأخيرة عن الهيئات الإدارية ذات الصفة القضائية، وإنْ لم ينص القانون على ذلك".

كما أنَّ المادة (٦٤) من النظام أعلاه أجازت الطعن بكل القرارات التأديبية الخاصة بالموظفين، إذ نصَّت على التالي: "خلافاً لأي نص آخر، ينظر مجلس شورى الدولة في النزاعات المتعلقة بتأديب الموظفين...".

وبموجب هذا التحول، يمكن الطعن بقرارات الهيئة العليا للتأديب، وكذلك القرارات التي تصدر من المراجع الأخرى بموجب المادتين أعلاه.

ثالثاً: في العراق

أجاز المشرِّع العراقي في قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل، للموظَّف الطعن بإلغاء القرار التأديبيَّة الصادر بحقه من السُّلطة الرئاسية، أمام محكمة قضاء الموظَّفين خلال مدَّة (٣٠) يوماً من تبليغ الموظَّف بالأمر، أو القرار المعترض عليه (القرار التأديبي)، إذا كان داخل العراق، و(٦٠) يوماً إذا كان خارج العراق. وتنظر محكمة قضاء الموظَّفين بالطعن بالإلغاء بالدرجة الأولى، ويجوز الطعن بقرار المحكمة أمام المحكمة الإداريَّة العليا (كمرجع تمييزي) خلال (٣٠) يوماً من تاريخ التبليغ بالحكم، أو اعتباره مبلغاً، ويكون القرار الصادر من المحكمة الإداريَّة العليا نتيجة الطعن، قرار باتاً وملزماً، ولا يقبل أي نوع من أنواع المراجعة(٢). واشترط المشرِّع أن تُراعى خلال جلسات المحاكمة، أحكام قانون أصول المحاكمات الجزائيَّة، بشرط أن تتلاءم مع قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام، واشترط أيضاً أن تكون جلسات المحاكمة سرية(٣).

وفي هذا السياق، جاء قرار لمحكمة قضاء الموظَّفين: "إنَّ مدَّة الطعن في الأحكام والقرارات تعتبر

---

(١) قرار مجلس شورى الدَّولة، رقم ١٥٣، بتاريخ ١٩٧٧/٥/١٩، الحجار/الدَّولة، قرارات مجلس شورى الدَّولة اللبناني، لعام ١٩٧٧، الجزء الثالث؛ والقرار رقم ٣٩٣، بتاريخ ١٩٧٨/٦/٢١، سلوم/الدَّولة، قرارات مجلس شورى الدَّولة اللبناني، لعام ١٩٧٨، الجزء السادس، ص٦٧٩.

(٢) الفقرات (ب، ج، د) من البند (تاسعاً) من المادة (٧) من قانون مجلس شورى الدَّولة العراقي، رقم ٦٥، لسنة ١٩٧٩ المعدَّل.

(٣) البند (خامساً) من المادة (١٥) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، رقم (١٤)، لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

حتمية، ويترتب على عدم مراعاتها سقوط الحق في الطعن التمييزي"[1].

وعليه، إذا توافرت الشروط الشكلية ينعقد بذلك اختصاص محكمة قضاء الموظَّفين، للنظر في الطعن المقدم أمامها، فينظر القاضي الإداري في سلامة القرار التأديبي من عيوب المشروعية الخارجيَّة (عيب عدم الاختصاص، وعيب الشكل والإجراءات) والمشروعية الداخليَّة (عيب مخالفة القانون، وعيب الانحراف بالسُّلطة، وعيب انعدام السبب). فإذا قرَّرت المحكمة إلغاء القرار التأديبي لأسباب تتعلَّق بالمشروعية الخارجيَّة، فإنَّ ذلك لا يُسقط حق الإدارة في معاقبة الموظَّف المذنب الذي ثبتت التهمة عليه. كما يبحث القاضي الإداري في مدى تناسب العقوبة مع المخالفة المرتكبة، وله أن يعدِّلها أو يُلغيها. هذا، وقد استقرت محكمة قضاء الموظَّفين على أن اختصاصها هو اختصاص قضاء إلغاء؛ حيث جاء في أحد أحكامها: "إنَّ قضاء مجلس الانضباط العام، هو قضاء إلغاء، وإنَّ الهدف من الدعوى، مخاصمة قرار إداري مَعيب، بقصد التوصل إلى إلغائه"[2].

كما تراقب محكمة قضاء الموظَّفين الأسباب الواقعية لقرار فرض العقوبة التأديبيَّة؛ إذ تتشكل قناعتها بصحة الوجود المادي للوقائع من عدمه، ومدى صحة التكييف القانوني لها وما إذا كانت تشكل مخالفة تستوجب العقاب أم لا، لتقرر وفقاً لذلك، إمَّا المصادقة أو إلغاء القرار الإداري القاضي بفرض العقوبة التأديبيَّة؛ إذ تشكل رقابة المحكمة على صحة الأسباب القانونيَّة جانباً مهماً من الرقابة على قرار فرض العقوبة من قِبَل الإدارة، ضمن مجال تطبيق القانون، وفقا للأسس السليمة التي رسمها لها المشرِّع.

يتضح لنا مما سبق، أنَّ المشرِّع في كلّ من فرنسا ولبنان والعراق، قد أتاح للموظَّف المعاقب بالطعن القضائي، ضد القرار التأديبي القاضي بفرض العقاب بحقه، كضمانة لاحقة لصدور القرار التأديبي. هذا، وقد اختلفت التشريعات الوظيفيَّة، حول الجهات التي يمكن الطعن أمامها، ففي فرنسا يكون الطعن بالدرجة الأولى أمام المحكمة الإداريَّة التي يقع فيها مكان عمل الموظَّف الطاعن، وبدرجة أخيرة أمام مجلس الدَّولة. أما في لبنان، فيكون الطعن بالعقوبات الصادرة عن السُّلطة الرئاسية بالإلغاء، لتجاوز حد السُّلطة أمام مجلس شورى الدَّولة، أما العقوبات الصادرة عن هيئة التفتيش المركزي، فتكون المراجعة أمام الهيئة بطلب إعادة النظر، أو الطعن بالنقض أمام مجلس شورى الدَّولة؛ فالموظَّف مخير في ذلك، أما العقوبات الصادرة عن الهيئة العليا للتأديب، فيجوز الطعن بها أمام مجلس شورى الدولة عن طريق النقض. أما في العراق، فقد حدَّد المشرِّع الإداري سلطة النظر للطعن بالإلغاء بمحكمة قضاء الموظَّفين بالدرجة الأولى، وبالمحكمة الإداريَّة العليا بالدرجة الأخيرة.

---

(١) قرار محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط سابقاً)، رقم ١٩٧/انضباط/تمييز/٢٠٠٨، قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة لعام ٢٠٠٨، مرجع سابق، ص٤٧٦ – ٤٧٧.

(٢) قرار محكمة قضاء الموظَّفين (مجلس الانضباط العام سابقاً)، رقم ٧٤/٢٢، بتاريخ ١٩٧٨/٢/١٨، قرار غير منشور.

الخاتمة

حريّ بنا، بعد أنْ وصلنا إلى نهاية المطاف في هذا البحث، الذي سُلَّطنا الضوء فيه على جانب أساسي من جوانب الوظيفة العامَّة، ونعني به موضوع (التأديب في الوظيفة العامَّة)، أنْ نشير إلى بعض الحقائق التي ترشحت منه، وأنْ نقدِّم الاستنتاجات والمقترحات التي نرى فائدتها في هذا المجال.

أوَّلاً- الاستنتاجات:

١- غالباً ما يبتعد المشرِّع عن وضع تعريف دقيق لبعض المصطلحات في مجمل القوانين (كالموظَّف العام، والمخالفات التأديبيَّة، والعقوبات التأديبيَّة)، ولعلَّ الغاية من ذلك، هي أنَّ التشريعات توجد لمدد زمنية متباعدة، وليس لمدة محدَّدة. الأمر الذي حدا بالمشرِّع (في الدول محل دراستنا) إلى الابتعاد عن وضع تعاريف لمثل هذه المصطلحات تاركاً الأمر في ذلك إلى اجتهادات القضاء الإداري والفقه الإداري، لكننا نجد على الرغم من ذلك أنَّ المشرِّع العراقي دأب على تعريف الموظَّف العام بمختلف التشريعات الإداريَّة، كما أنَّ المشرِّع اللبناني عرَّفه في نظام الموظفين العموميين، وفي قانون الإثراء غير المشروع.

٢- إنَّ الواجبات الوظيفيَّة هي ذاتها في كلّ من فرنسا ولبنان والعراق؛ من حيث الواجبات الإيجابية والواجبات السلبية(المحظورات)، مع اختلاف فقط، بواجب تحريم الإضراب الذي حرمته تشريعات لبنان والعراق، وجعلت منه فعلاً يُعاقب عليه إدرياً وجزائياً، على العكس من التشريع الفرنسي الذي أجاز هذا الحق لكل الأفراد، مع استثناء بسيط يرد على البعض من فئات الموظَّفين.

٣- على الرغم من محاولات التقنين التي قامت بها بعض الدول، إلاَّ أنَّنا نجد أنَّ أغلب التشريعات الوظيفيَّة في العالم لم تورد المخالفات التأديبيَّة على سبيل الحصر، وجل ما قدَّمته في هذا الصدد ينحصر بإيراد تعريفات غير واضحة ومُجهلة للخطأ الوظيفي أو بإيراد بعض الأمثلة التوضيحية، لأهم الواجبات والمحظورات الوظيفيَّة التي يجب على الموظَّف الالتزام بها، الأمر الذي جعل السُّلطة التأديبيَّة تمتلك سلطة تقديرية واسعة في هذا المجال، فهي تقوم بدور خطير في تقدير المخالفات التأديبيَّة، وإليها يرجع تكييف الوقائع في ما إذا كانت تشكل مخالفة تأديبيَّة أم لا، إلاَّ أنَّ سلطتها هذه ليست مطلقة؛ إذ لا تملك السُّلطة التأديبيَّة تجريم أي فعل، ولأي سبب كان، وإنَّما يجب أنْ يكون منطوياً على خطأ، وفقاً لقاعدة قانونيَّة عامة، سواء أكان مصدرها القانون، أم القضاء، أم العرف؛ هذا وتُعدُّ الرقابة القضائيَّة من أهم القيود والضمانات الممنوحة للموظَّف تجاه سلطات التأديب.

٤- تنوُّع الأنظمة التأديبيَّة للموظَّفين (في الدول محل دراستنا) بين النظامين الرئاسي وشبه القضائي من دون الأخذ بالنظام القضائي، واتضح لنا أنَّ البعض من الدول، كفرنسا ولبنان، تأخذ بالنظام الرئاسي في فرض البعض من العقوبات، وبالنظام شبه القضائي بفرض العقوبات الأخرى، على العكس من

العراق الذي أخذ بالنظام الرئاسي في فرض العقوبات على الموظفين كافة، من دون استثناء.

٥- إنَّ الضمانات التي يوفرها النظام شبه القضائي من الحياد، وحق الدفاع، وحق الاستعانة بمحامٍ، والضمانات المتعلقة بالعقوبة التأديبيَّة، وكذلك تسبيب القرار القاضي بفرض العقاب، والحق بالطعن القضائي في القرار الإداري القاضي بفرض العقوبة التأديبيَّة، هي ذاتها التي يوفرها النظام القضائي؛ وبذلك يكون هو النظام الأوفق من بين الأنظمة الأخرى.

٦- على الرغم من استقلال النظام التأديبي عن النظام الجزائي، إلاَّ أنَّه لا يمكن إنكار أنَّ النظام التأديبي تأثر إلى حدّ كبير بالنظام الجزائي، لا سيما في الأصول والإجراءات المتبعة في التحقيق التأديبي، كما أنَّ البعض من القوانين التأديبيَّة قد تشير إلى العودة إلى قانون الإجراءات الجزائيَّة، في ما يتلاءم مع أحكام تلك القوانين. وهذا الأمر إنْ دلَّ على شيء، فإنَّه يدل على أنَّ النظام الجزائي يمثل الشريعة العامَّة للنظم العقابية كافة، لا سيما النظام التأديبي، الذي يتقارب إلى حدّ كبير مع النظام الجزائي؛ ويتجلى هذا التقارب في المبادئ العامَّة التي اقتبسها النظام التأديبي من النظام الجزائي، كمبدأ شرعيَّة العقوبة التأديبيَّة، والنتائج المترتِّبة على هذا المبدأ، كما أنَّ أركان المخالفات التأديبيَّة هي ذاتها أركان الجرائم والمخالفات الجزائيَّة؛ من حيث الركن المادي، والركن المعنوي، والركن الشرعي، وركن الصفة، الذي يُفترض وجوده في البعض من الجرائم الجزائيَّة كجرائم الاختلاس والرشوة وغيرها من الجرائم.

٧- يتمتع القاضي الإداري بسلطة تقديرية واسعة، عند ممارسة دوره في الرقابة القضائيَّة، على تكييف الوقائع؛ وهذه السُّلطة تتفاوت بحسب نوع الرقابة التي يمارسها، إذ نجدها تضيق عند ممارسته الرقابة على الوجود المادي للواقعة، وتتسع عند ممارسته الرقابة على التكييف القانوني لها، إذ إنَّ له أن يحل تقديره أو تفسيره لإرادة المشرِّع، محل تقدير الإدارة وتفسيرها، وتبقى رقابته في إطار الخطأ الظاهر، وهذا ما أكدته الأحكام القضائيَّة والاتجاهات الفقهيَّة.

ثانياً- المقترحات:

١- نقترح على المشرِّع العراقي اعتماد تعريفٍ موحدٍ للموظَّف العام، لكي يتجنب ما ينتج من مجموع هذه التعاريف المتعددة من غموض، قد يؤدِّي، بالتالي، إلى عدم وجود مفهوم واضح، يمكننا اعتماده، وتطبيقه على كافة موظَّفي دوائر الدَّولة والقطاع العام، أو أن يحذو حذو نظيريه الفرنسي، بتحديد الأشخاص الذين تسري عليهم القوانين من دون الولوج إلى تعريفه، تاركاً الأمر في تعريفه إلى الاجتهاد، والفقه الإداريين.

٢- ندعو المشرِّعين اللبناني والعراقي، إلى الاهتمام بمسألة تقنين المخالفات التأديبيَّة، فعلى الرغم من

صعوبتها، إلاَّ أنَّها تحقق العدالة، وتضمن الفاعلية للإدارة، والضمان للموظَّف؛ إذ إنَّ تحديد المخالفات مسبقاً يجعل الموظَّف يحذر، ويتجنب كلّ الأفعال المحدَّدة خوفاً من العقاب، كما أنَّها تحدُّ من سلطة الإدارة بتقدير المخالفات، وتحديد العقاب المناسب لها.

٣- نأمل من المشرِّع العراقي اعتماد نظام شبه القضائي في فرض العقوبات التأديبية كافة، على الموظَّفين الذي يثبت تجريمه، كونه النظام الأوفق من بين الأنظمة الأخرى، لما يوفره من فاعلية وضمان، وتكوين هيئة مستقلة، بعيدة عن الإدارة، تكون مهمتها مساءلة الموظَّف المذنب، وإيقاع العقوبة التأديبيَّة المناسبة له.

٤- ندعو المشرِّعين اللبناني والعراقي الأخذ بنظام التقادم المسقط للمخالفة التأديبيَّة؛ إذ إنَّ المنطق والعدالة يقضيان الإقرار بفكرة التقادم، بعد مضي مدَّة زمنية معيَّنة على وقوع المخالفة التأديبيَّة، ذلك أنَّه بمضي هذه المدَّة يزول كثير من الأدلة التي تساعد في تأثيم أو تبرئة مقترف الفعل، وإذا أصرَّت الإدارة على المضي في نظر الدعوى، فإنَّ الحال هذه لن تخرج عن قيامها بخلق أدلة تأثيم، تتخذها ذريعة للعقاب تنكيلاً بالموظَّف وإضراراً به.

٥- نأمل من المشرِّع اللبناني الاقتداء بنظيره العراقي في منح الموظَّف المُعاقب بعقوبة الفصل، أو العزل راتباً تقاعدياً، وذلك على الرغم من ثبوت تقصيره وإخلاله بالواجبات الوظيفيَّة، ذلك لأنَّ لهذا الأمر جوانب إنسانية، نظراً لفناء عمر هذا الموظَّف بالوظيفة العامَّة، الأمر الذي قد يتعذَّر عليه العمل خارج إطارها مجدداً.

٦- ندعو المشرِّع اللبناني إلى النص على محو العقوبة التأديبيَّة من ملف الموظَّف المعاقب بعد مدَّة تُحدِّد بالقانون، كما نرجو من المشرِّع العراقي تعديل نصّ المادة (١٣) من قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل، واستبدال عبارة (الإلغاء) بعبارة (المحو)، وشمول كافة العقوبات التأديبيَّة بالمحو.

٧- نقترح على المشرِّعين اللبناني والعراقي بسَنّ قانون خاص بالإجراءات الإداريَّة، وذلك لتوضيح الطريق الذي تسير عليه الدعوى التأديبيَّة، بما يجعلها واضحة المعالم، لا أنْ تبقى الإجراءات مُسْتَمَدَّة من القوانين الأخرى.

وفي الختام، ابتغي من القارئ المتبصر العذر عن أي قصور قد شاب هذه الدراسة، فالنقص من لوازم البشر. والله ولي التوفيق، وهو يهدي إلى سبيل الرشاد.

المراجع

أوَّلاً: المراجع باللغة العربيَّة

أ. المؤلفات

١- إبراهيم عبد العزيز شيحا: مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني، الدار الجامعية للطباعة والنشر، القاهرة – مصر، من دون سنة طبع.

٢- أحمد سلامة بدر: التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبيَّة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربيَّة، القاهرة – مصر، ٢٠١٠.

٣- أنور أحمد رسلان: التحقيق الإداري والمسؤولية التأديبيَّة، مطبعة كلية الحقوق – جامعة القاهرة، ١٩٩٩.

٤- أنور أحمد رسلان: الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربيَّة، القاهرة – مصر، ١٩٩٧.

٥- تغريد محمد قدوري النعيمي: مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامَّة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت – لبنان، ٢٠١٣.

٦- جان باز: الوسيط في القانون الإداري اللبناني، الجزء الثاني، شركة الطبع والنشر اللبنانية، بيروت، لبنان، ١٩٧٤.

٧- جورج سعد: المواضيع الأساسية في القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت – لبنان، ٢٠٠١.

٨- حسين حمود المهدوي: شرح أحكام الوظيفة العامَّة، المنشاة العامَّة للنشر والتوزيع، طرابلس – ليبيا، من دون سنة طبع.

٩- حسين محمد عثمان: أصول القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت – لبنان، ٢٠٠٦.

١٠- خليل خالد الظاهر: القانون الإداري، الكتاب الأوَّل، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والطباعة، عمان – الأردن، ١٩٩٨.

١١- سليمان محمد الطماوي: الجريمة التأديبيَّة، من دون دار نشر، القاهرة – مصر، ١٩٧٩.

١٢- سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، الكتاب الثالث – قضاء التأديب، دراسة مقارنة، دار الفكر الحديث، القاهرة – مصر، طبعة ١٩٧٩، وطبعة ٢٠١٢.

١٣- سليمان محمد الطماوي: النظرية العامَّة في القرارات الإداريَّة، الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، القاهرة – مصر، ١٩٨٤.

١٤- سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، الطبعة السادسة، دار الفكر الحديث، القاهرة – مصر، ١٩٨٤.

١٥- شاب توما منصور: القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، مطبعة العراق، بغداد – العراق، ١٩٨٠.

١٦- طعمة الجرف: القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار النهضة العربيَّة، القاهرة – مصر، ١٩٧٨.

١٧- طلعت حرب محفوظ محمد: مبدأ المساواة في الوظيفة العامَّة، الهيئة المصرية العامَّة للكتاب، القاهرة – مصر، ١٩٨٩.

١٨- عامر إبراهيم أحمد الشمري: العقوبات الوظيفيَّة، الطبعة الثانية، منشورات زين الحقوقية، بيروت – لبنان، ٢٠١١.

١٩- عبد الحميد كمال حشيش: دراسات في الوظيفة العامَّة في النظام الفرنسي، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، مصر، ١٩٧٤.

٢٠- عبد الرحمن نورجان الأيوبي: القضاء الإداري في العراق حاضره ومستقبله، دار مطابع الشعب، بغداد – العراق، ١٩٦٥.

٢١- عبد العزيز عبد المنعم خليفة: المسؤولية التأديبيَّة في الوظيفة العامَّة، منشأة المعارف، الإسكندرية – مصر، ٢٠٠٩.

٢٢- عبد العزيز عبد المنعم خليفة: ضوابط العقوبة الإداريَّة العامَّة، دار الكتاب الحديث، القاهرة – مصر، ٢٠٠٨.

٢٣- عبد الفتاح حسن: التأديب في الوظيفة العامَّة، دار النهضة العربيَّة، القاهرة – مصر، ١٩٦٤.

٢٤- عبد الفتاح عبد العليم عبد البر: الضمانات الوظيفة العامَّة، دار النهضة العربيَّة، القاهرة – مصر، ١٩٧٦.

٢٥- عبد القادر الشيخلي: القانون التأديبي وعلاقته بالقانون الإداري الجزائي، دار الفرقان، بغداد – العراق، ١٩٨٣.

٢٦- عبد القادر الشيخلي: النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر، عمان – الأردن، ١٩٨٣.

٢٧- عبد اللطيف قطيش: نظام الموظَّفين نصاً وتطبيقاً، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت – لبنان، ٢٠١٣.

٢٨- عبد المحسن السالم: العقوبات المقنعة بين المشروعية وتعسُّف الإدارة، الطبعة الأولى، مطبعة الشعب، بغداد – العراق، ١٩٨٦.

٢٩- عبد الوهاب البنداري: الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبيَّة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة – مصر، من دون سنة طبع.

٣٠- عبد الوهاب البنداري: الجرائم الجزائية والتأديبيَّة للعاملين المدنيين بالدَّولة والقطاع العام، دار الفكر العربي، القاهرة – مصر، ١٩٧١.

٣١- علي جمعة محارب: التأديب الإداري في الوظيفة العامَّة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان – الأردن، ٢٠٠٤.

٣٢- علي خليل إبراهيم: جريمة الموظَّف العام الخاضعة للتأديب في القانون العراقي، دار واسط، لندن – بريطانيا، ١٩٨٥.

٣٣- علي محمد بدير، وعصام البرزنجي، ومهدي السلامي: مبادئ وأحكام القانون الإداري، دار الكتاب للطباعة والنشر، بغداد – العراق، ١٩٩٣.

٣٤- علي مرهج أيوب: النظام التأديبي العام، مطبعة صادر، بيروت – لبنان، ٢٠٠١.

٣٥- علي مرهج أيوب: الوظيفة العامَّة في لبنان، المجلد الأوَّل، شركة الحلبي، بيروت – لبنان، ١٩٩٩.

٣٦- عمرو فؤاد أحمد بركات: مبادئ القانون الإداري، شركة سعيد رأفت للطباعة، القاهرة، مصر، ١٩٨٥.

٣٧- غازي فيصل مهدي: شرح أحكام قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع الاشتراكي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، مطبعة العزة، بغداد – العراق، ٢٠٠١.

٣٨- فوزت فرحات: القانون الإداري العام، الجزء الأوَّل، والثاني، الطبعة الأولى، من دون دار نشر، بيروت – لبنان، ٢٠٠٤.

٣٩- فوزي حبيش: الوظيفة العامَّة شؤون الموظَّفين، الطبعة الأولى، المطبعة البوليسية، بيروت – لبنان، ١٩٨٦.

٤٠- كامل أبو ليلة: قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة – مصر، ١٩٧٢.

٤١- كمال الغالي: الإدارة العامَّة، الطبعة الأولى، المطبعة الجديدة، دمشق – سوريا، ١٩٧٦.

٤٢- ماجد راغب الحلو: القانون الإداري الكويتي وقانون الخدمة المدنيَّة، الطبعة الأولى، من دون دار نشر ومكان نشر، ١٩٨٠.

٤٣- ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية – مصر، ١٩٨٧.

٤٤- ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الجامعة الجديدة، القاهرة – مصر، ٢٠٠٨.

٤٥- ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية – مصر، ١٩٨٥.

٤٦- ماجد راغب الحلو: مبادئ القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة، القاهرة – مصر، ٢٠٠٨.

٤٧- مازن ليلو راضي: القانون الإداري، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت – لبنان، ٢٠١٣.

٤٨- ماهر صالح علاوي الجبوري: الوسيط في القانون الإداري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بغداد – العراق، ٢٠٠٩.

٤٩- ماهر صالح علاوي الجبوري: مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثالثة، المكتبة القانونيَّة، بغداد – العراق، ١٩٩٦.

٥٠- ماهر عبد الهادي: الشرعيَّة الإجرائية في التأديب، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة – مصر، ١٩٨٦.

٥١- محمد إبراهيم الدسوقي: حماية الموظَّف العام إدارياً، الطبعة الأولى، دار النهضة العربيَّة، القاهرة – مصر، ٢٠١٠.

٥٢- محمد إبراهيم الدسوقي: ضمانات الموظَّف المحال إلى التحقيق، دار النهضة العربيَّة، القاهرة، ٢٠١١.

٥٣- محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبيَّة للموظَّف العام، دار النهضة العربيَّة، القاهرة – مصر، ١٩٦٧.

٥٤- محمد حامد الجمل: الموظَّف العام فقهاً وقضاءً، الجزء الأوَّل، الطبعة الأولى، دار الفكر الحديث، القاهرة – مصر، ١٩٥٨.

٥٥- محمد حسنين حمزة: القانون التأديبي للموظَّف العام، دار الفكر العربي، القاهرة – مصر، ١٩٦٠.

٥٦- محمد رشوان أحمد: أصول القانون التأديبي، الطبعة الأولى، مطبعة وهران التجارية، القاهرة – مصر، ١٩٦٠.

٥٧- محمد عصفور: نحو نظرية عامَّة في التأديب، عالم الكتاب، القاهرة – مصر، ١٩٦٧.

٥٨- محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري العربي، منشأة المعارف، الإسكندرية – مصر، ١٩٦٣ – ١٩٦٤.

٥٩- محمد فؤاد مهنا: سياسة الوظائف العامَّة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم، الطبعة الأولى، دار المعارف، الإسكندرية – مصر، ١٩٦٧.

٦٠- محمد ماجد الياقوت: أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبيَّة، منشأة المعارف، الإسكندرية – مصر، ٢٠٠٠.

٦١- محمد ماجد الياقوت: شرح القانون التأديبي للوظيفة العامَّة، الطبعة الثانية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية – مصر، ١٩٩٣.

٦٢- محمود نجيب حسني: شرح قانون العقوبات، القسم العام، الطبعة الأولى، دار النهضة العربيَّة، القاهرة – مصر، ١٩٧٧.

٦٣- محيي الدين القيسي: القانون الإداري العام، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت – لبنان، ٢٠١٣.

٦٤- مصطفى أبو زيد فهمي: النظرية العامَّة للدولة، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية – مصر، ١٩٨٥.

٦٥- مصطفى محمود أحمد عفيفي: بدرية جاسر: السُّلطة التأديبيَّة بين الفاعلية والضمان، مطبعة حسان، القاهرة – مصر، ١٩٨٢.

٦٦- مغاوري محمد شاهين: المسألة التأديبيَّة، دار ألهنا للطباعة، من دون مكان نشر، ١٩٧٤.

٦٧- منصور إبراهيم العتوم: المسؤولية التأديبيَّة للموظَّف العام، الطبعة الأولى، مطبعة الشرق الأوسط، عمان – الاردن، ١٩٨٤.

٦٨- موريس نخلة: الوسيط في شرح قانون الموظَّفين، الجزء الأوَّل، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت – لبنان، ٢٠٠٤.

٦٩- نبيل عبد الرحمن الحياوي: مجموعة قوانين الخدمة المدنيَّة والملاك والرواتب والانضباط وسائر التشريعات الوظيفة العامَّة، المكتبة القانونيَّة، بغداد – العراق، ٢٠١١.

٧٠- نوفل العقيل العجارمة: سلطة تأديب الموظَّف العام، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان – الاردن، ٢٠٠٧.

٧١- هيثم حليم غازي: مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإداريَّة العليا عليها، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، الإسكندرية – مصر، ٢٠١٠.

٧٢- يوسف سعد الله الخوري: مجموعة القانون الإداري، الجزء الخامس، الوظيفة العامَّة في التشريع والاجتهاد، الكتاب الأوَّل، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت – لبنان، ٢٠٠٤.

ب. الرسائل والأطاريح الجامعية

١- أحمد ماهر الجبوري: الرقابة القضائيَّة على أجراء فرض العقوبة الانضباطيَّة في القانون العراقي، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٦.

٢- أسماء كاظم العجيلي: حرية الموظَّف العام في التوقف عن العمل، رسالة ماجستير، كلية قانون، جامعة بابل، ٢٠٠٩.

٣- إسماعيل زكي: ضمانات الموظَّفين في التعيين والترقية والتأديب، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٣٦.

٤- حسين بشيت خوين: ضمانات المتهم في الدعوى الجزائيَّة خلال مرحلة التحقيق الابتدائية، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون والسياسة، جامعة بغداد، ١٩٨٣.

٥- حنان مطلك القيسي: الرقابة القضائيَّة على الملائمة بين المخالفة والعقوبة في قرارات التأديبيَّة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٤.

٦- خالد المولى: السُّلطة المختصَّة في فرض العقوبات الانضباطيَّة على الموظَّف العام في العراق، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة الموصل، ٢٠٠١.

٧- زهوة عبد الوهاب حمود: التأديب في الوظيفة العامَّة، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، مصر، ١٩٨٣.

٨- شفيق عبد الجبار الحديثي: النظام الانضباطي لموظَّفي الدَّولة في العراق، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٧٢.

٩- ضامن حسين العبيدي: الضمانات التأديبيَّة بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامَّة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩١.

١٠- عبد الحميد محمد القادر العربي: ممارسة الموظَّف للحريات العامَّة في القانون الإداري والقانون الدولي، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، ٢٠٠٢.

١١- عبد الفتاح مراد: مسؤولية التأديبيَّة للقضاة وأعضاء النيابة العامَّة، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ١٩٩٣.

١٢- عماد صبري عطوه أحمد: الضمانات القانونيَّة أمام المحكمة التأديبيَّة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٨.

١٣- فهمي محمد إسماعيل عزت: سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، من دون سنة طبع.

١٤- كوثر حازم السلطان: الآثار التبعية للعقوبة التأديبيَّة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٧.

١٥- محمد مختار عثمان: الجريمة التأديبيَّة بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامَّة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٧٣.

١٦- مصطفى محمود أحمد عفيفي: فلسفة العقوبة التأديبيَّة وأهدافها، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧٦.

١٧- مليكه الصروخ: سلطة التأديب في الوظيفة العامَّة بين الإدارة والقضاء، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨٣.

١٨- مهدي حامد الزهيري: اثر الجريمة التي يرتكبها الموظَّف في إنهاء علاقته الوظيفيَّة، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ٢٠٠٤.

ج. الأبحاث منشورة

١- إسماعيل صعصاع غيدان البديري: التنظيم القانوني لواجبات النائب في السُّلطة التشريعيَّة، بحث منشور في مجلة جامعة الكوفة – العراق، العدد ١٣، السنة ٥، ٢٠١٢.

٢- شاب توما منصور: النظام القانوني لعمال الدَّولة في العراق، مجلة العلوم القانونيَّة، مطبعة العاني، العدد ١، بغداد – العراق، ١٩٩٦.

٣- عصام عبد الوهاب البرزنجي: العنصر الشخصي في الاختصاص، بحث منشور في مجلة العلوم القانونيَّة التي تصدر عن جامعة بغداد – العراق، العدد ١، ١٩٩٤.

٤- محمد سليمان الطماوي: ضمانات الموظَّفين بين النظرية والتطبيق، مجلة العلوم الإداريَّة، العدد ١، السنة ١١، القاهرة – مصر، نيسان – ١٩٦٤.

٥- محمد عصفور: الخطأ التأديبي، بحث منشور في مجلة إدارة القضايا الحكومية (هيئة قضايا الدولة)، العدد ١، السنة ٦، القاهرة – مصر، ١٩٦٢.

٦- محمد عصفور: العقاب والتأديب في نطاق الوظيفة العامَّة، بحث منشور في مجلة العلوم الإداريَّة، العدد ٢، السنة ٣، القاهرة – مصر، ١٩٦١.

٧- محمد فؤاد مهنا: حقوق الأفراد إزاء المرافق العامَّة، مجلة مجلس الدَّولة المصرية، العدد ٢، السنة ٩، القاهرة – مصر، ١٩٦١.

ثانياً: الندوات

١- أنور أحمد: فلسفة الوظيفة العامَّة، ورقة عمل مقدمة في ندوة "قيم وأخلاقيات الوظيفة العامَّة والإدارة الحديثة"، المنظمة العربيَّة للتنمية الإداريَّة، القاهرة – مصر، ٢٠٠٨.

٢- رمضان محمد بطيخ: سلطة التأديب، ورقة عمل مقدمة في ندوة "الإجراءات القانونيَّة والإداريَّة لانضباط وتأديب الموظَّفين"، المنعقدة في عمان – الأردن، من (١٤) – ١٦/نيسان/٢٠٠٧، المنظمة العربيَّة للتنمية الإداريَّة، القاهرة – مصر، ٢٠٠٨.

ثالثاً: المراجع باللغة الفرنسية

A. Ouvrages généraux

1. *Alain Plantey: Traité pratique de la fonction publique, Paris, 1971.*
2. *André de Laubadére: Traité de droit administrative, Paris, 1973.*
3. *Auby (J.M): et Ader (R.D), Institution administrative, Dalloz, Paris, 1978*
4. *Delaubedéré(A): et Jean(C): Traité de Droit administrative, 17 éd, L.G.D.J, Paris, 2002.*
5. *Gustavé Peiser: Droit administrative, 11éd, Paris, 1992.*
6. *Waline(M). Traité élémentaire de droit administratif، 6 éd، 1951.*

B. Thèses

1. *Francis Delpérée: L'élaboration du droit disciplinaire de la fonction publique, Paris, Thèse, 1969.*
2. *Serge Salon: Délinquance et répression disciplinaires dans la fonction publique, Paris, Thèse, 1969.*

رابعاً: النصوص القانونيَّة

أ. الدساتير

١- الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ المعدَّل.

٢- الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدَّل.

٣- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

ب. القوانين

- النصوص القانونيَّة الفرنسية

١- المرسوم الفرنسي رقم (٢٤٤) لسنة ١٩٥٩ المعدَّل.

٢- قانون الحقوق والالتزامات الفرنسي رقم (٦٣٤) لسنة ١٩٨٣ المعدَّل.

٣- القانون الفرنسي رقم (١٦) لسنة ١٩٨٤.

٤- قانون العقوبات الفرنسي رقم (٦٨٤ – ٩٢، ٦٨٦ – ٩٢) لسنة ١٩٩٢.

- النصوص القانونيَّة اللبنانية

١- قانون العقوبات اللبناني رقم (٣٤٠) لسنة ١٩٤٣ المعدَّل.

٢- قانون الموظَّفين العموميين اللبناني رقم (١١٢) لسنة ١٩٥٩ المعدَّل.

٣- قانون إنشاء هيئة التفتيش المركزي رقم (١١٥) لسنة ١٩٥٩.

٤- قانون أصول التفتيش رقم (٢٨٦٢) لسنة ١٩٥٩.

٥- قانون التنظيم الإداري اللبناني رقم (١٦) لسنة ١٩٥٩.

٦- قانون المحاسبة العمومية رقم (١٤٩٦٩) لسنة ١٩٦٣.

٧- قانون إنشاء مجلس تأديبي عام للموظَّفين رقم (٥٤) لسنة ١٩٦٥ المعدَّل.

٨- قانون مجلس شورى الدولة اللبناني رقم (١٠٤٣٤) لسنة ١٩٧٥ المعدل.

٩- قانون الأجراء اللبناني رقم (٥٨٨٣) لسنة ١٩٩٤.

١٠- قانون الإثراء غير المشروع رقم (١٥٤) لسنة ١٩٩٩.

١١- القانون الخاص بصلاحيات الهيئة العليا للتأديب رقم (٢٠١) لسنة ٢٠٠٠.

- النصوص القانونيَّة العراقيَّة

١- قانون الخدمة المدنيَّة العراقي رقم (٢٤) لسنة ١٩٦٠ المعدَّل.

٢- قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدَّل.

٣- قانون انضباط موظَّفي الدَّولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدَّل.

٤- قانون الأحزاب السياسيَّة العراقي رقم (٣٠) لسنة ١٩٩١.

٥- قانون الأحزاب والهيئات السياسيَّة الصادر بالأمر ٢٠٠٤/٩٧، عن سلطة الائتلاف المؤقَّت.

٦- قانون إدارة الدَّولة العراقيَّة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤.

٧- قانون انتخاب مجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣.

٨- قانون التقاعد الموحد رقم (٩) لسنة ٢٠١٤.

خامساً: المجموعات القانونية

١- قرارات مجلس شورى الدولة اللبناني.

٢- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة العراقي لعام ٢٠٠٥، جمهورية العراق – وزارة العدل/مجلس شورى الدَّولة.

٣- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة العراقي لعام ٢٠٠٦، جمهورية العراق – وزارة العدل/مجلس شورى الدَّولة.

٤- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة العراقي لعام ٢٠٠٧، جمهورية العراق – وزارة العدل/مجلس شورى الدَّولة.

٥- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة العراقي لعام ٢٠٠٨، جمهورية العراق – وزارة العدل/مجلس شورى الدَّولة.

٦- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة العراقي لعام ٢٠٠٩، جمهورية العراق – وزارة العدل/مجلس شورى الدَّولة.

٧- قرارات وفتاوى مجلس شورى الدَّولة العراقي لعام ٢٠١٠، جمهورية العراق – وزارة العدل/مجلس شورى الدَّولة.

خامساً – المواقع الإلكتروني:

١- المستشار زياد شبيب: العلاقة بين القانون الجزائي والقانون الإداري (الملاحقة الجزائيَّة والملاحقة التأديبيَّة)، بيروت – لبنان، ٢٠١٢، ص٥، بحث منشور على الموقع الإلكتروني: **www.carjj.org/sites/default/files**.

الفهرس